Jornada

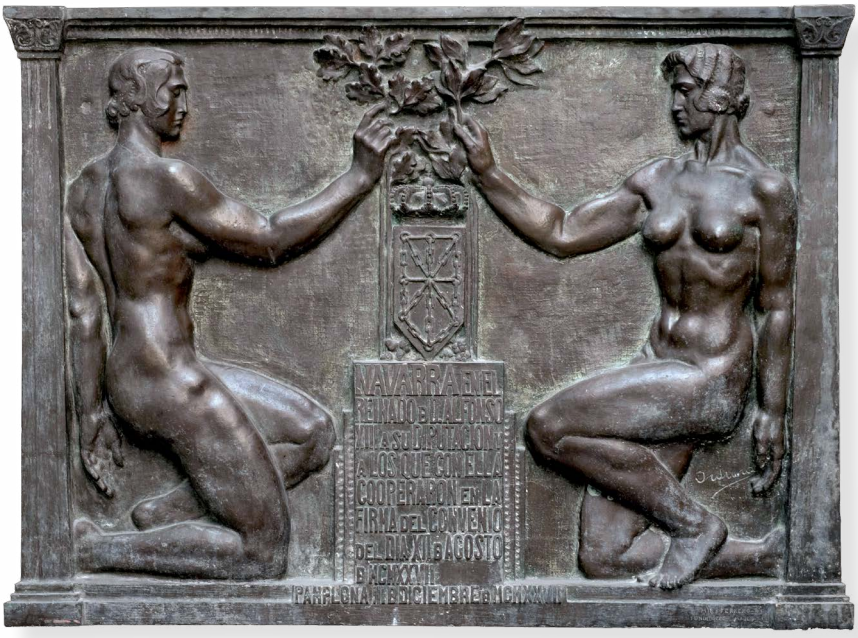
CONVENIO ECONÓMICO NAVARRA-ESTADO

Origen, implicaciones y retos de futuro

Jardunaldia

NAFARROAREN ETA ESTATUAREN ARTEKO HITZARMEN EKONOMIKOA

Jatorria, ondorioak eta etorkizuneko erronkak



ÍNDICE / AURKIBIDEA

APERTURA / IREKIERA

INTRODUCCIÓN / SARRERA
MIKEL ARANBURU

PONENCIAS / TXOSTENAK

EL CONVENIO ECONÓMICO
ROLDÁN JIMENO

COMPETENCIAS DE NAVARRA
JAVIER ZABALETA

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN
LUIS ESAIN

LA APORTACIÓN ECONÓMICA
MAITE DOMÍNGUEZ

CLAUSURA / AMAIERA

ANEXO / ERANSKINA
LEY 28/1990

Nafarroako Gobernua
Gobierno de Navarra

CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA
NAFARROAKO KONTUEN GANBERA

Índice / Aurkibidea

Apertura / Irekiera

Uxue Barkos

Asun Olaechea

Introducción / Sarrera

El Convenio Económico: reto y oportunidad
Mikel Aranburu

Ponencias / Txostenak

El Convenio Económico entre Navarra y el Estado: evolución de un derecho histórico
Roldán Jimeno

Competencias de Navarra en la exacción de los impuestos directos e indirectos
Javier Zabaleta

Ajustes a la recaudación tributaria
Luis Esain

La aportación económica: metodología y fijación para el año base 2015
Maite Domínguez

Clausura / Amaiera

Ainhoa Aznárez

Anexo / Eranskina

Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra

Programa / Egitaraua

Pamplona, 2 de marzo de 2018
Iruñea, 2018ko martxoaren 2a

9:00 **Apertura / Irekiera**
Uxue Barkos
Presidenta del Gobierno de Navarra
Asun Olaechea
Presidenta de la Cámara de Comptos de Navarra

9:15 **El Convenio Económico entre Navarra y el Estado: evolución de un derecho histórico**
Roldán Jimeno
Profesor de Historia del Derecho.
Universidad Pública de Navarra

9:45 **Competencias de Navarra en la exacción de los impuestos directos e indirectos**
Javier Zabaleta
Director del Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico.
Hacienda Tributaria de Navarra

10:15 **Ajustes a la recaudación tributaria**
Luis Esain
Director gerente.
Hacienda Tributaria de Navarra

10:45 Coloquio / Solasaldia

11:00 Pausa – Café / Etenaldia – Kafea

11:30 **La aportación económica: metodología y fijación para el año base 2015**
Maite Domínguez
Directora del Servicio de Convenio Económico y Planificación Financiera.
Hacienda Tributaria de Navarra

12:15 **El futuro del Convenio Económico: reto y oportunidad**
Mikel Aranburu
Consejero de Hacienda y Política Financiera.
Gobierno de Navarra

12:45 Coloquio / Solasaldia

13:15 **Clausura / Amaiera**
Ainhoa Aznárez
Presidenta del Parlamento de Navarra
Mikel Aranburu
Consejero de Hacienda y Política Financiera.
Gobierno de Navarra

Apertura
Irekiera



UXUE BARKOS

ASUN OLAECHEA

Sra. Presidenta de la Cámara de Comptos
Consejero de Hacienda y Política Financiera del Gobierno de Navarra
Autoridades
Amigas y amigos, Jaun-andreok

Hasiko naiz esaten, presidenta estimatua, niretzat ere atsegin handia dela gaur hemen, jardunaldi hauetan, parte hartzea. Eta azpimarratu nahi dut baldintza berezi hauxe: Gobernuak Kontuen Ganberarekin batera antolatu ditu jardunaldi hauek, eta ez da bidelagun txarra izan, ezta pentsatu ere. Kontrakoa esango nuke. Eta azpimarratu nahi dut, esan bezala, Estatuan dagoen kontuen auzitegi zaharrenarekin egin dugula antolaketa hori.

Señalaba que es un placer asistir a estas jornadas, a su apertura. Y además tendré la oportunidad de compartir las ponencias a lo largo de la mañana, en lo que la agenda me lo permita. Pero, desde luego, va ser un verdadero placer.

Me resulta especial y sustancialmente importante poder señalar ante este público el hecho de que, primero, estas jornadas son una colaboración entre dos esenciales: Gobierno de Navarra y Cámara de Comptos, el tribunal de cuentas más antiguo a nivel de Estado y, además, una de las entidades que con mayor arraigo y mayor aprecio cuenta en estos momentos en la sociedad navarra. Y hacerlo, también, en unas jornadas que lo que pretenden es iniciar un proceso de divulgación que nos parece tan importante.

Lo ha apuntado ya la presidenta de la Cámara de Comptos. Realmente, es inquietante el grado de desconocimiento en que se desarrolla una de las herramientas fundamentales de nuestro autogobierno, en este caso el Convenio, otro tanto el Concierto en la Comunidad Autónoma Vasca, en un terreno normativo y de negociación como es el del conjunto del Estado.

Un grado de desconocimiento que supone un caldo de cultivo especial y esencial en momentos en los que la situación financiera más escasa azuza las necesidades del conjunto de las CCAA del Estado, y el debate político se eleva de la mano de las acusaciones absolutamente faltas de rigor, carentes de sensatez

y, eso sí, bien atribuidas de acusaciones enormemente duras. Todos hemos escuchado hablar del Convenio y del Concierto, del Cupo y la Aportación, como elementos de privilegio, como elementos de insolidaridad, como herramientas de construcción de un régimen absolutamente de espaldas al conjunto de la sociedad. Algo absolutamente incierto. Y hoy hay aquí expertos que lo van a detallar: no seré yo quien lo haga. Pero sí quería insistir en la importancia que nos merece el hecho de que debemos actuar con una actitud también pedagógica.

Lo debemos hacer mirando al conjunto de los actores políticos y económicos en el Estado. Pero lo debemos hacer también en casa y mirando a las más jóvenes generaciones que deben tener la oportunidad de conocer y comprender exactamente a qué nos estamos refiriendo: una herramienta de autogobierno, una herramienta que da solidez, junto con la Hacienda foral de Navarra, que explica cuál es nuestra capacidad para organizar nuestra casa; y una herramienta que supone un ejercicio de rigor, de responsabilidad, pero también de solidaridad con el conjunto de las regiones y de los territorios del Estado.

Hasiko naiz –edo jarraituko dut– azpimarratuz azken hilabete hauetan zer gertatu den hemen Nafarroan; 2015-2019 bosturtekoa eguneratu berri dugu eta horrek aukera ederra eman digu Hitzarmenak Nafarroako ekonomiari dakarzkion ondorio praktikoak azaltzeko: zein diren geureak ditugun eskumenak; gure gain ez dauden zer zama ordaindu behar dizkiogun Estatuari eta zer proportziotan; edo Ekarpenaren kalkuluaren garrantzia, aurrekontuan duen pisu berariazko dela-eta; izan ere, ez dugu ahantzi behar hirugarren partidarik handiena dela, Osasunaren eta Hezkuntzaren atzetik. Uste dut hor badugula hausnarketa egiteko mundu oso bat.

Señalaba que la reciente actualización del quinquenio 2015-2019 ha supuesto una oportunidad de explicar las consecuencias prácticas del Convenio para la economía navarra. Y al hilo de esa ola es donde queremos continuar ese esfuerzo de explicación. Pero, realmente, las consecuencias prácticas del Convenio son amplias: cuáles son nuestras competencias propias; qué cargas no asumidas debemos pagar al Estado y en qué proporción; o la importancia del cálculo de la Aportación, dado su peso específico en el Presupuesto. No hay que olvidar que hoy representa la tercera mayor partida, por detrás de Sanidad y Educación. Esta es una realidad. Y yo creo que esta es una realidad que explica claramente cuál es el empeño de responsabilidad y solidaridad de la sociedad navarra con el conjunto de las necesidades sociales del Estados: el tercero de los capítulos en importancia dineraria del Presupuesto de la Comunidad foral de Navarra.

Pero esta última actualización, la quinta desde la redacción del actual Convenio en el año 90, ha servido también de espaldarazo para dar a conocer a la ciudadanía navarra qué es el Convenio Económico. Sin duda, su divulgación es la mejor herramienta para defender nuestro sistema frente a esas voces, señalaba antes, en algunos casos interesadas y en algunos otros instaladas en el desconocimiento.

Lo cierto es que el sistema del Régimen Común no ha terminado de afianzarse en la actualidad. El del Convenio Económico se ha demostrado eficiente a lo largo de toda su historia. Yo creo que tendremos hoy ocasión de insistir y de conocerlo. Y termino diciendo que lo que este Gobierno pretende es que ese desconocimiento no sea óbice para la defensa del Convenio Económico.

Creo que nos corresponde a todos, pero creo que debemos ambicionar que se haga en foros que afectan a terceros, fuera incluso de los territorios forales. Esta es una cuestión que une a navarros y navarras desde su origen, y quiero decir con esto que asumimos con ilusión y responsabilidad el reto de la transparencia y la divulgación del Convenio Económico a toda la ciudadanía.

Transparencia que ha llevado al equipo del consejero Aranburu, por primera vez además, a la publicación de las actas de la negociación de la aportación al Estado en el portal de Transparencia. Decisión que no se había producido hasta el momento y que yo creo que es siempre aplaudible. Desde luego, lo afirmamos desde el Gobierno con auténtica convicción. Y esta es una de las iniciativas que nos permiten hablar de pedagogía o de vocación pedagógica en torno al Convenio que creo que explican bien y asientan lo que señalaba.

En cualquier caso, como digo, el punto de arranque de estas jornadas tiene que ver con ese trabajo que culminó con la firma de la actualización del Convenio en unas circunstancias políticas nada propicias para un Gobierno de Navarra que se encuentra en una posición ideológica y de posicionamientos de gestión política bien diferente al del Gobierno del Estado. Yo sí tengo que decir que las dos partes han jugado con lealtad al conjunto de los intereses y en este caso, por lo tanto, no solo el reconocimiento al trabajo que ha realizado el consejero Aranburu y todo su equipo –del que, más de una vez he señalado, que el Gobierno mantiene no solo la confianza evidente, sino un enorme orgullo– sino a la lealtad también del ministro Montoro, no por ello exenta de férrea oposición y no siempre en posiciones que resultaran comprensibles desde nuestra parte y en defensa de la posición navarra.

Pero, como digo, ese punto de inflexión que se produce el pasado mes de diciembre de 2017, con una nueva manera de encarar la renovación de la actualización, con una manera que tiene base en circunstancia y en el hecho científico y no estrictamente político de definición de los acuerdos, es uno de los elementos para enorgullecernos hoy del trabajo que se ha realizado en este tiempo por la parte navarra. Y en ese sentido quiero poner de manifiesto, una vez más, la satisfacción y la felicitación al consejero Aranburu y su equipo hoy aquí representado. Hoy tendremos la ocasión de escucharlos.

Beraz, eskerrik asko berriro ere, pero en cualquier caso, un placer asistir a las jornadas con todos ustedes.

Uxue Barkos
Presidenta del Gobierno de Navarra
Nafarroako Gobernuaren Lehendakaria

Nafarroako lehendakari anderea,
kontseilari eta parlamentari jaun-andereak,
gainerako agintariak
eta lagun guztiok, egun on.

Oso pozgarria da niretzat jardunaldi honetan parte hartzea. Batetik, Nafarroaren eta Estatuaren arteko hitzarmen ekonomikoa garrantzi handiko gaia delako; eta bestetik, Nafarroako Gobernuak eta Kontuen Ganberak bultzatutako ekimenak interes handia piztu duelako. Jardunaldian parte hartzeko izena eman dutenen kopurua eta prestakuntza mailak horixe erakusten digu.

Decía que es muy grato para mí, como presidenta de la Cámara de Comptos de Navarra, participar en el inicio de esta jornada sobre el convenio económico entre Navarra y el Estado, y hacerlo ante un público cuya cantidad y calidad demuestran el éxito de esta convocatoria.

Tras la actualización del convenio en diciembre de 2017, la Cámara de Comptos y el Departamento de Hacienda y Política Financiera del Gobierno consideramos oportuno organizar una jornada divulgativa sobre la materia. Agradezco, por tanto, al Departamento de Hacienda y Política Financiera su implicación en la organización de la misma y la participación como ponentes de sus máximos responsables. Agradecimiento que, por supuesto, también hago extensible a la presidenta del Gobierno, Uxue Barkos, por haber querido estar hoy con nosotros inaugurando esta jornada.

En 2005 se publicó un libro sobre el Convenio Económico titulado *Provincias exentas*[1]. En dicho texto se subrayaba el «desconocimiento general del modelo y

[1] Aranburu Urtasun, Mikel (2005). *Provincias exentas. Convenio-Concierto: Identidad colectiva en la Vasconia peninsular (1969-2005).* Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia.

sus entresijos, lo que instaura un fecundo campo en el que arraigan con vigor los distintos tópicos», al tiempo que se sugería un mayor esfuerzo divulgador *a posteriori*, es decir, cuando Navarra y el Estado cierran la negociación de esta materia.

El autor de aquel libro, entonces un técnico de Hacienda de larga trayectoria profesional, nos acompaña hoy en esta mesa: es Mikel Aranburu, consejero de Hacienda y Política Financiera del Gobierno de Navarra. Creo que la cita es oportuna, porque esta jornada va en la línea de lo sugerido hace más de una década por Mikel Aranburu.

El Convenio Económico es un pilar fundamental de nuestro autogobierno, en eso todos estamos de acuerdo. Siendo un asunto complejo técnicamente, y por tanto difícil de convertirse en afición del gran público, también parece evidente que le ha faltado divulgación. Espero que la jornada que ahora iniciamos no sea la única iniciativa al respecto porque, insisto, la relevancia del Convenio Económico como pilar fundamental de nuestro autogobierno exige un mayor esfuerzo para darlo a conocer.

La Cámara de Comptos ha seguido con mucho interés el proceso de actualización del Convenio Económico entre Navarra y el Estado, conscientes de la trascendencia de dicha negociación también respecto a la situación económica de la Hacienda Foral que la Cámara de Comptos analiza todos los años.

En los últimos ejercicios hemos sido testigos de un notable aumento en la aportación de Navarra al Estado por las transferencias no asumidas, y así lo hemos atestiguado en nuestros informes sobre las cuentas generales de Navarra. Hay que tener en cuenta que eso sucedía, además, en un contexto de notable reducción de ingresos como consecuencia de la crisis.

En este sentido, nuestro informe sobre las cuentas de 2014 constató una aportación de 556 millones al Estado, cifra que en el ejercicio siguiente ascendió a 591 millones. En 2016, último ejercicio auditado, el pago se fijó en 620 millones si bien el Gobierno de Navarra decidió abonar 82 millones menos, a la espera de una negociación que se dilataba en el tiempo perjudicando los intereses de la Hacienda Foral.

Otras voces más autorizadas que la mía pondrán hoy el acento en la defensa del Convenio ante los ataques de algunos basados en el desconocimiento o la demagogia. En todo caso, estamos ante un sistema solidario, garante de nuestra soberanía fiscal, que hunde sus raíces en nuestros derechos históricos y que está amparado por la constitución de 1978.

La Cámara de Comptos también es una institución fundamental en la autonomía financiera de nuestra Comunidad Foral. Creada en 1365 por el rey navarro Carlos II, desapareció en 1839 cuando Navarra perdió su condición de reino para convertirse en una provincia española que, no obstante, conservó algunos restos de aquella soberanía. Entre estos, básicamente su autonomía

financiera y tributaria, además del control sobre los fondos públicos de nuestra comunidad.

Navarra tiene competencias para regular, recaudar y gestionar los fondos públicos. Eso que algunos denominan privilegio exige un plus de responsabilidad en la gestión respecto a los territorios del régimen común. La Administración Foral se hace responsable ante la ciudadanía de recaudar los impuestos necesarios para financiar los servicios públicos, ya que no va a recibir transferencias del Estado como las autonomías de régimen común. Y, además, está obligada a realizar una aportación al Estado por las competencias no transferidas que, lógicamente, debe restar del dinero destinado al sector público de nuestra comunidad.

Está claro que la salud de nuestras cuentas públicas está muy relacionada con nuestra capacidad para gestionar bien ingresos y gastos. Por eso es tan importante que los gestores públicos actúen en clave de eficacia, eficiencia y economía, los tres conceptos que tanto nos gusta citar a los y las profesionales de la auditoría pública.

La competencia exclusiva del control sobre esos fondos cierra el ciclo de nuestra autonomía económico-fiscal y es un derecho que hay que seguir defendiendo firmemente. Porque lo mismo que el convenio es a veces objetivo de ataques basados en la ignorancia o la demagogia, también hay quien intenta fiscalizar las cuentas de Navarra sin tener derecho a ello. Algunas voces, incluso, han llegado a acusar al Gobierno de Navarra de insumisión cuando cumpliendo su deber de defender nuestro régimen foral se niega a esa fiscalización al ser esa labor, como he señalado, competencia exclusiva de la Cámara de Comptos.

Creo que los responsables de las instituciones navarras, y también la ciudadanía en general, debemos defender unos derechos históricos sobre los que se habla mucho y se conoce bastante menos. Necesitamos, por tanto, información, formación y divulgación, tanto en nuestra comunidad como en foros externos, donde la ignorancia es más evidente y peligrosa.

En esta línea se ha planteado la jornada que nos ha congregado hoy aquí. No me queda más que desear que esta iniciativa sea para todos provechosa y enriquecedora.

Nafarroako Gobernuak eta Kontuen Ganberak elkar lanean antolaturiko ekimena oparo eta aberasgarria izanen ahal da!

Besterik ez, esker mila guztioi.

Asun Olaechea
Presidenta de la Cámara de Comptos de Navarra
Nafarroako Kontuen Ganbera Lehendakaria

Introducción
Sarrera



Introducción

El Convenio Económico: reto y oportunidad

Mikel Aranburu Urtasun
Consejero de Hacienda y Política Financiera
Gobierno de Navarra / Nafarroa Gobernua

El 27 de diciembre de 2017 los miembros de la Comisión Coordinadora del Convenio Económico firmaban en Madrid el Acta número 1/2017 con catorce acuerdos alcanzados en materia financiera, entre los que destacan los referidos a la Aportación definitiva de Navarra a las cargas generales del Estado del año base 2015 y de los años 2016 y 2017, los métodos para hacer efectivo los ajustes de la recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido y de los Impuestos Especiales en el quinquenio 2015-2019 y la correspondiente regularización de los flujos financieros de los años 2015, 2016 y 2017. La firma ponía fin a una larga negociación de más de dos años.

Semanas más tarde, el 2 de marzo de 2018, la Cámara de Comptos y el Gobierno de Navarra organizaron una Jornada monográfica con el objetivo de «dar a conocer en qué consiste el Convenio Económico: sus orígenes, cómo se calcula la aportación, profundizar en los ajustes y la armonización tributaria, detallar las implicaciones sobre la economía navarra y también reflexionar sobre los retos futuros». La jornada tuvo lugar en Baluarte con la asistencia de casi doscientas personas y en ella intervinieron como ponentes el historiador Roldán Jimeno y los expertos de la Hacienda Tributaria de Navarra Luis Esain, director gerente, Maite Domínguez, directora del Servicio de Convenio Económico y Javier Zabaleta, director del Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico. Abrieron la jornada la presidenta del Gobierno, Uxue Barkos y la presidenta de la Cámara de Comptos, Asun Olaechea y la clausuró la presidenta del Parlamento, Ainhoa Aznárez. Mi intervención como consejero de Hacienda y Política Financiera aportó unas reflexiones sobre el futuro del Convenio que he reescrito para introducir esta publicación que viene a rematar el objetivo divulgador de la jornada editando en papel los textos que ya vieron la luz en la red.

Comienzo recordando que el modelo de Convenio dota del máximo nivel de autonomía financiera conocido en derecho comparado a un territorio dependiente de un Estado. Constituye un ejemplo singular de federalismo fiscal en el que se invierte el sentido del flujo financiero y es la región la que transfiere fon-

dos al poder central. Navarra recauda la casi totalidad de los impuestos y paga al Estado una aportación en concepto de sostenimiento de las cargas generales y de los mecanismos de solidaridad territorial. Somos herederos de la larga y continua gestación de un instrumento, de una institución, que ha evolucionado creciendo y reforzándose tanto en su configuración jurídica como en su alcance práctico. A lo largo de sus 177 años de historia, el Convenio Económico ha fraguado para Navarra un modelo de financiación basado en el pacto y la relación de bilateralidad con el Estado. Bilateralidad, advierto, que no significa paridad.

La administración tributaria de Navarra gestiona, inspecciona y recauda veinticuatro figuras tributarias. Su competencia fiscal es más amplia que la del resto de comunidades autónomas e incluso que la de la Hacienda estatal porque esta ha cedido impuestos a las anteriores. Y mayor que la de la Comunidad Autónoma Vasca que apenas tiene competencia tributaria ya que ésta reside en las Diputaciones Forales. La capacidad normativa que le otorga el Convenio permite a Navarra diseñar una política fiscal propia coherente con la política presupuestaria del lado del gasto. Todo ello implica una muy elevada responsabilidad fiscal. A través de sus representantes en el Parlamento, la ciudadanía navarra puede decidir el cuánto y el cómo de la carga fiscal y el destino de los recursos obtenidos. Debe mantener una presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado. Nos explica todo esto con detalle Javier Zabaleta en su ponencia.

Sabido es, sin embargo, que el modelo de Convenio o Concierto es visto con recelo y envidia. Los ataques al régimen foral desde el centralismo español han sido constantes en la historia. Desde Madrid siempre y ahora también desde las Comunidades Autónomas por el fiasco de su sistema de financiación. Pero la ofensiva llega además desde otros ámbitos pretendidamente expertos. Muchas críticas se hacen desde el desconocimiento. Algo que podemos paliar con transparencia y esfuerzo divulgativo, razón principal de la Jornada. Otras muchas, desde la mala fe. De estas no es fácil librarse. Unas y otras refuerzan nuestro empeño en lograr que el Convenio Económico se consolide como un marco moderno y eficiente de relación financiera con el Estado.

Escuchamos voces que reclaman la supresión del Convenio Económico. Llanamente. Su eliminación del ordenamiento español no es tarea sencilla. El Convenio muestra un sólido anclaje en el denominado bloque de constitucionalidad. La Disposición Adicional Primera de la carta magna afirma que la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. Habría que modificar aquélla para eliminar éstos. Esta disposición constitucional no es una mera declaración retórica, es una norma jurídica que vincula a la ciudadanía y a los poderes públicos. El Amejoramiento del Fuero dispone que el sistema de relación financiera con el Estado es el del Convenio: «En virtud de

su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico». Habría también que cambiar la Ley Orgánica del Amejoramiento del Fuero y, en esa ocasión, algo tendrían que decir las navarras y los navarros. Y están la propia Ley del Convenio y la Ley Orgánica de financiación de las CCAA, que también vuelve a reconocer el Convenio como instrumento singular de relación financiera. Ambas emanadas de las Cortes españolas con el respaldo de una muy amplia mayoría. Si bien su eliminación no es previsible, sí persiste la amenaza real de erosión grave provocada por modificaciones legales e interpretaciones judiciales. Como viene sucediendo. Sostengo que su supresión unilateral es muy difícil pero no imposible. La eliminación del Convenio Económico podría verse no como una amenaza para el autogobierno foral sino como una oportunidad. Porque ¿cuál sería la alternativa?

Otras voces frecuentes, a menudo apoyadas en supuestos estudios, insisten en la idea de que la aportación de Navarra al Estado debería ser superior. Nuestra defensa, nuevamente, es la transparencia y la pedagogía. De ahí el esfuerzo que en los últimos dos años y medio ha realizado el Servicio de Convenio Económico para dotar al cálculo de la Aportación de un soporte concienzudo y exhaustivo que luego explica Maite Domínguez. Al afrontar las negociaciones para la actualización del Convenio y fijar la aportación del año base de 2015, y por ende del quinquenio 2015-2019, éramos conscientes del muy diferente signo político de los respectivos gobiernos al frente de las administraciones navarra y estatal y de la gran dificultad añadida que suponía alcanzar un acuerdo que de lograrse sería histórico. De ahí la necesidad de apoyar la posición navarra en la rigurosa aplicación de la metodología prevista en el propio Convenio.

Afrontamos la negociación con el Estado desde dos premisas: la lealtad institucional y la transparencia. Aplicando una metodología científica porque sabíamos de la gran complicación política en la que nos íbamos a encontrar para llegar a un acuerdo, por lo tanto, basamos todo nuestro esfuerzo en hacer un estudio riguroso, académico, para tener, no solamente datos fidedignos y fuerza suficiente en la negociación, sino también para asegurar su transparencia y conocimiento general. Y facilitar la tarea a quien nos suceda, porque resulta que del quinquenio ya se nos han pasado tres años y en 2019, el año que viene, tendremos que empezar a preparar el quinquenio que empezará en el año 2020. Todo este esfuerzo nos ha venido muy bien para reforzar nuestra posición y afirmar la defensa del cálculo de la aportación y de los ajustes a la recaudación por la imposición indirecta.

El trabajo ha dado sus frutos. Espero también, porque ese era el propósito, que los vaya a dar en el futuro. En estos dos años, hemos sometido al Convenio Económico a un test de estrés. Habíamos observado cómo históricamente se

habían ido acumulando una serie de rutinas por falta de estímulo o interés en el conocimiento de las singularidades y variaciones de cada precepto, norma, regla, fórmula, etc. Esto nos ha permitido comprobar cómo algunas presunciones no eran reales y mostraban aspectos muy mejorables.

Para el cálculo de la Aportación, Navarra aplica una metodología conceptualmente sencilla establecida en 1990, importada de la del Concierto Vasco de 1981, que vino a mejorar y a actualizar la obsoleta del Convenio de 1969. La contribución de Navarra al Estado consiste en una aportación anual como participación de la Comunidad Foral en la financiación de las cargas generales del Estado que se determina aplicando el índice de imputación al importe total de las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Foral y de las correspondientes compensaciones. Son cargas no asumidas las que corresponden a competencias que no son ejercidas efectivamente por Navarra. Sin pretender entrar en la materia de Maite Domínguez, sí quiero señalar una muy grave amenaza que se cierne sobre la Hacienda Foral. El texto vigente del Convenio prescribe que «en cualquier caso, se considerarán como cargas no asumidas por la Comunidad Foral (...) los intereses y cuotas de amortización de todas las deudas del Estado». La disposición quizá tuvo razón de ser en el escenario financiero de 1990 pero la devastadora política financiera del Estado de los últimos doce años, que han llevado a la deuda pública a cifras superiores al PIB, hacen que el importe de intereses y cuotas de amortización adquiera un enorme peso en el cálculo de la aportación hasta hacerla insostenible e injustificada desde la lógica del Convenio.

Desde 1990 el índice de imputación calculado básicamente en función de la renta relativa de Navarra permanece inalterado en el 1,60 por 100. Este índice es aproximadamente un 20 por 100 superior a lo que supondría el cálculo por población. Entre las cargas no asumidas se incluyen los fondos de compensación interterritorial. Indicadores incuestionables de que el Convenio Económico no supone un privilegio en el sentido literal de una exención o una ventaja exclusiva. Del lado del ingreso, Navarra asume todo el riesgo de la recaudación tributaria. El Convenio exige a la administración foral toda la eficiencia y esmero posibles por cuanto el beneficio derivado de ese esmero en la recaudación, en el reparto equitativo de la carga fiscal y en la represión del fraude redunda en la propia Hacienda foral. Hablamos, en suma, de responsabilidad fiscal.

Cabría denunciar aquí, no es lugar ni momento, que el retorno a Navarra vía inversión del Estado es insignificante. Año tras año, los Presupuestos del Estado se olvidan de Navarra. Pongamos el ejemplo del tren de alta velocidad, infraestructura de competencia estatal en la que el Estado ha invertido 53.000 millones para construir 3.000 kilómetros y Navarra ha contribuido con el 1,6 por 100, es decir, unos 890 millones. Y tenemos cero kilómetros de alta velocidad. Son

varias las facetas que permiten sostener con cifras que el régimen de Convenio Económico no es un privilegio. Es responsabilidad y compromiso.

La coexistencia de dos soberanías tributarias en el mismo territorio precisa de unas reglas que determinen con precisión el modo de reparto o atribución de los sujetos pasivos o los hechos imponibles. No siempre estas reglas, o puntos de conexión, alcanzan plenamente su objetivo. Así ocurre cuando el sujeto pasivo no es quien soporta finalmente el tributo (es el supuesto habitual en la imposición indirecta). Y es en estos casos cuando se prevén en el mismo Convenio mecanismos de ajuste financiero de las recaudaciones cuyo funcionamiento hay que vigilar. El problema no es nuevo. Tampoco las soluciones. Luis Esain profundiza en ellas más adelante. Hay puntos del actual texto del Convenio que ya fueron asentados en el Convenio de Calvo Sotelo de 1927 como las fórmulas de ajuste al consumo, origen remoto de las que aplicamos casi cien años después –un Convenio, el de 1927 que, dicho sea de paso, fue mera copia del reglamento del Concierto Económico de 1926–.

En otoño de 1985, en los meses previos a su entrada en vigor, el Estado se negaba tajantemente a que Navarra y la CAV asumiesen la competencia del Impuesto sobre el Valor Añadido porque consideraba que la disfunción territorial entre el devengo del impuesto y su repercusión alteraría el equilibrio desde la perspectiva de la unidad de mercado interior. Pero las haciendas forales se empeñaron, con razón, en gestionar el IVA porque el nuevo tributo venía a sustituir impuestos convenidos o concertados. Lograda la competencia, nos obligaba a hacer ajustes a la recaudación. Porque Navarra recauda el impuesto de los sujetos pasivos (empresarios y profesionales) pero la cuota se repercute al consumidor final que puede no ser navarro. Ahora bien, si ajustáramos al consumo de Navarra la recaudación del Estado de forma directa y proporcional ¿cuál sería el incentivo a la buena gestión? ¿Qué interés tendría la Hacienda Foral en recaudar mejor, si el Estado garantizara la recaudación correspondiente al consumo del territorio? Lo que se quiso en aquel momento –y a mi juicio no se consiguió– fue introducir una suerte de estímulo a la mejor gestión (presumiblemente para Navarra). Se prescindía de la imputación porcentual al consumo y se concibieron unas complejas fórmulas que tratan de ajustar la recaudación del impuesto en Navarra mediante dos variables que tuvieran en cuenta el consumo del territorio y su potencial recaudatorio teórico, ambas respectivamente en relación con los de régimen común –las fórmulas aprobadas en otoño de 1985 son las mismas que el Ministerio había acordado previamente con la representación de la administración de la CAV–. Los parámetros que determinan las variables «c» o «d» representan magnitudes macroeconómicas alejadas e independientes de la realidad fiscal, en particular la segunda, y pronto advertimos que su aplicación no cumplía su objetivo. Un mero cambio de comercialización por

parte de cualquier sujeto pasivo –de operación interior a exportación o entrega comunitaria por ejemplo– supone una pérdida inmediata de recaudación directa de la Hacienda por el importe del IVA repercutido que no es compensada por la fórmula. Por razones prácticas, la aplicación de la fórmula derivó en un cálculo de la variable «d» pactado y basado en la recaudación real y no en la teórica potencial. Hasta hoy. El modelo, del que se dijo que podría servir de ejemplo en la Unión Europea para su largamente anunciado sistema definitivo de IVA en destino, debe resolver el efecto del comercio internacional de manera que sea efectivamente neutral. Otro reto.

En diciembre de 2017, culminamos el largo y belicoso proceso con el Ministerio para fijar la aportación económica y los ajustes de la imposición indirecta. Pero seguimos ahora inmersos en una negociación para modificar el texto legal del Convenio tanto en la parte de armonización tributaria como también en algunos aspectos que pretendemos mejorar en la financiera. En esta compleja batalla técnica y política centellean los muchos problemas del modelo de Convenio, que fueron tratados en la jornada que este libro viene a recoger con acierto. Son sus desafíos y también su ocasión. Desde mi actual responsabilidad me gustaría poner el énfasis en alguno de ellos.

La bilateralidad del modelo de Convenio y Concierto hace que el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca sea para Navarra territorio de «régimen común» y viceversa. Lo que ocasiona problemas de armonización tributaria que debemos solucionar. Otro ejemplo: el diseño separado de las dos juntas arbitrales –la del Convenio y la del Concierto– provoca que sus competencias colisionen. Debemos avanzar en las relaciones de horizontalidad para mejorar también en puntos de conexión, normas armonizadoras y en coordinación. Por su propia responsabilidad, la Hacienda Foral y sus profesionales se enfrentan a grandes retos en la gestión tributaria. No nos podemos permitir malgastar medios y recursos en competir entre las administraciones cuando tenemos el objetivo de incrementar la eficacia en la lucha contra el fraude fiscal.

Al examinar las reglas de armonización tributaria encontramos nuevos retos que se agigantan tratándose de una administración humilde como es la navarra. Nuestra Hacienda es pequeña. Aunque seamos cuasi independientes a nivel fiscal nuestra capacidad es reducida. Y los retos, por lo tanto, son mucho más temibles que lo que eran en el Convenio de 1927, el de 1941 o el de 1969. Hasta hace poco más de tres décadas la Hacienda Foral gestionaba con sencillas fichas de cartón los impuestos de unos pocos sujetos pasivos cercanos y conocidos. La globalización ha terminado con la proximidad al hecho imponible, nuestra histórica ventaja. La poderosa e intensa transformación de la economía y la planificación fiscal y financiera es sin duda el principal desafío de las haciendas, con mucha mayor razón lo es para la foral. El Convenio Económico nos dota de

la máxima responsabilidad fiscal sin opción a ayuda externa alguna. Nosotros tenemos que recaudar los impuestos de los ciudadanos y ciudadanas navarras para sostener el estado del bienestar de la Comunidad y para cumplir la obligación del sostenimiento de las cargas generales de Estado en aquella parte de las competencias que no ejercemos. De nuevo, el riesgo unilateral y el deber moral de ser más eficientes en la gestión tributaria y presupuestaria.

Hemos detectado carencias y dificultades en las reglas de armonización tributaria. Los denominados puntos de conexión son afectados por el fenómeno de la globalización económica. Los flujos financieros y sus cambiantes constructos jurídicos derivados de la interdependencia económica mundial introducen nuevos hechos imponibles, nuevos sujetos pasivos, nuevas operaciones, etc. que exigen nuevas respuestas. En lo tributario, la globalización de la economía se caracteriza por una sofisticada ingeniería fiscal que actúa por encima de toda frontera y ante la cual los sistemas fiscales del mundo deben dar una respuesta coordinada. Una lucha desigual que exige coordinación y armonización. Defendemos la coordinación para preservar la soberanía. Para lograr que la recaudación tributaria fluya a la hacienda del territorio donde se realizan los hechos imponibles.

En lo inmediato nos preocupa la globalización económica, la liberalización de los mercados financieros y la libertad de circulación de personas, bienes, capitales y servicios. La creciente importancia de las empresas multinacionales y su planificación agresiva. La competencia fiscal a la baja entre países y jurisdicciones fiscales. Los paraísos fiscales. Los avances en las nuevas tecnologías informáticas (el enigma fiscal de las criptomonedas, por ejemplo), el imparable desarrollo del comercio electrónico y la prestación de servicios a través de internet.

Están en marcha programas internacionales de intercambio automático de información –informe país por país, *tax rulings* e información sobre cuentas financieras (FATCA y CRS)–. De lucha contra los paraísos fiscales y coordinación de las políticas fiscales –supresión del secreto bancario, convenios de doble imposición, precios de transferencia– inspiradas en el ahorro de costes económicos para las administraciones y también para los contribuyentes. Son objetivos del denominado Grupo de los 20 (G20) y que a través de la OCDE viene desarrollando en los grupos de trabajo del ECOFIN. El Departamento de Hacienda y Política financiera asiste regularmente a los grupos de trabajo del ECOFIN para implantar también en Navarra aquellas acciones derivadas del proyecto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) y que obviamente requieren ser armonizadas con la Hacienda estatal y las haciendas forales de la CAV.

Y termino. El Convenio Económico es una herramienta. Una herramienta en construcción permanente. Su versión en cada momento histórico es consecuencia del pacto que resuelve las tensiones opuestas de autogobierno y centra-

lismo. Sus contenidos se someten a negociación, transacción y compromiso. La principal característica del Convenio en estos 177 años es su gran capacidad de adaptación. No se olvide que surgió impensadamente, tras victoria militar, como una suerte de usanza colonial donde la metrópoli encomienda a los poderes locales por ella designados la función recaudatoria en el territorio. Las oligarquías locales, afines siempre al poder central, aprovecharon para sí la franquicia y le dieron impulso jurídico. Sostenido luego por una voluntad política de defensa del hecho diferencial, no del privilegio. Hoy por hoy debemos reforzar el compromiso en la defensa de la institución. De ahí el acierto en la organización de actos como esta Jornada, que sirven para concienciarnos sobre la importancia de este instrumento y para pedir también la ayuda de la sociedad civil en la defensa del Convenio Económico.

Sarrera

Hitzarmen Ekonomikoa: erronka eta aukera

Mikel Aranburu Urtasun
Ogasuneko eta Finantza Politikako kontseilaria
Gobierno de Navarra / Nafarroako Gobernua

2017ko abenduaren 27an Hitzarmen Ekonomikoaren Koordinazio Batzordeko kideek 1/2017 zk.ko Akta sinatu zuten Madrilen eta hartara bildu ziren finantza-arloan erdietsitako hamalau akordioak, haien artean daudelarik Nafarroak Estatuko karga orokorrei egin behar dien behin betiko ekarpenari buruzkoak, bai oinarriko 2015. urtearena, bai 2016. eta 2017. urteena; balio erantsiaren gaineko zergaren eta zerga berezien bilketaren doikuntzak 2015-2019 bosturtekoan gauzatzeko metodoak, eta finantza-fluxuen 2015., 2016. eta 2017. urteei dagokien erregulazioa. Sinadura horrek bi urtez goitiko negoziazio luze baten amaiera ekarri zuen.

Handik zenbait astetara, 2018ko martxoaren 2an, Kontuen Ganbarak eta Nafarroako Gobernuak jardunaldi monografikoa antolatu zuten ezagutarazteko asmoz «zertan datzan Hitzarmen Ekonomikoa: zein diren oinarriak, nola kalkulatzen den ekarpena; sakonago ulertzeko zer diren doikuntzak eta tributu harmonizazioa, xehe-xehe ikusteko zein diren nafar ekonomiaren gaineko eraginak eta, orobat, etorkizuneko erronkaz hausnartzeko». Jardunaldia Baluarten egin zen eta ia berrehun lagun bertaratu ziren. Hizlari aritu ziren Roldan Jimeno historialaria eta Nafarroako Zerga Ogasuneko aditu hauek: Luis Esain, zuzendari kudeatzailea, Maite Domínguez, Hitzarmen Ekonomikoaren Zerbitzuko zuzendaria, eta Javier Zabaleta, Arauen Garapen eta Aholkularitza Juridikorako Zerbitzuko zuzendaria. Uxue Barkos Gobernuko lehendakariak eta Asun Olaechea Kontuen Ganberako lehendakariak ireki zuten jardunaldia, eta Ainhoa Aznárez Parlamentuko lehendakariak itxi. Ogasuneko eta Finantza Politikako kontseilari naizen aldetik, Hitzarmenaren etorkizunari buruz gogoeta egiteko baliatu nuen nire hitzaldia. Orduko gogoetak argitalpen honen atarirako berridatzi ditut orain, sarean jada zabaldu ziren testuak paperean argitaratuz jardunaldiaren xede dibulgaziozkoa azkentzera datorren edizio honetarako.

Hasteko eta bat, gogorarazi nahi dut ezen Hitzarmen ereduak zuzenbide konparatuan ezagutzen den finantza-autonomiarik handiena ekartzen diola Estatu baten mendeko lurralde bati. Federalismo fiskaleko adibide paregabea da,

haren bidez bidez finantza-fluxua alderantzikatzen baita eta, beraz, eskualdeak transferitzen dizkio funtsak botere zentralari. Nafarroak biltzen ditu zerga ia guztiak eta ekarpen bat ordaintzeko dio Estatuari karga orokorrei eta lurraldeen arteko elkartasunaren mekanismoei eusteko. Luzaroan eta etengabe ernatzen doan tresna bat jaso dugu oinordetzan: instituzio bat handitzen eta sendotzen joan dena hala bere konfigurazio juridikoan, nola garrantzi praktikoan. 177 urteko joan-etorrian, Hitzarmen Ekonomikoak Estatuarekiko ituna eta alde biko harremana oinarri dituen finantzaketa eredu bat bilbatu du Nafarroarako. Aldebikotasuna ez da, ordea, parekotasuna.

Nafarroako zerga administrazioak hogeita lau tributu-figura kudeatu, ikuskatu eta biltzen ditu. Zerga arloan duen eskumena zabalagoa da gainerako autonomia erkidegoena baino, eta are estatuko Ogasunarena baino, estatukoak erkidegoen esku utziak dituelako zenbait zerga. Eta Euskal Autonomia Erkidegoarena baino zabalagoa, ez baitu ia zerga arloko eskumenik, Foru Aldundien esku daudelako. Hitzarmenak arauak egiteko ematen dion ahalmenari esker, Nafarroa gai da bere zerga-politika taxutzeko, gastuaren aurrekontu-politikarekin bat datorren politika. Horrek guztiak erantzukizun fiskal hagitz handia dakar. Nafarrek, Parlamentuko ordezkarien bitartez, zama fiskalaren zenbatekoa eta zer-nolakoa erabaki ditzake, baita lorturiko baliabideen zertarakoa ere. Hitzarmenak Estatuaren gainerakoan dagoenaren parekoa den egiazko presio fiskal orokorra ezarri beharra du. Horren guztiaren berri Javier Zabaletak emanen digu bere hitzaldian.

Jakina da, hala ere, Hitzarmen edo Kontzertu eredu horri susmoz eta inbidiaz begiratzen zaiola. Zentralismo espainiarrak historian zehar etengabe jo du foru araubidearen aurka. Madrilek beti jo du kontra, eta orain autonomia erkidegoak ere hasi dira, beren finantzaketa-sistemek kale egin dutelako. Erasoaldia, ordea, aditu ustezkoengandik ere badator. Kritika asko ezjakintasunaren ondorio dira. Gardentasuna eta dibulgazioan ahalegintzea dira ezjakintasuna gutxitzeko bideak, eta horixe da Jardunaldiaren zio nagusia. Beste anitz, asmo txarrez eginak dira. Ez da samurra haiek desagerraraztea. Bateko nahiz besteko kritika horien ondorioz, irmoago ahalegintzen gara Estatuarekiko finantza-harremanerako esparru moderno eta eraginkor sendoa izan dadin Hitzarmen Ekonomikoa.

Badira Hitzarmen Ekonomikoa ezeztatzeko eskatzen duten ahotsak. Argi esanen dut: Ez da lan erraza hura Espainiako ordenamendutik kentzea. Hitzarmena tinko ainguraturik dago konstituzionaltasun-multzoa deritzon horretan. Konstituzioaren lehen xedapen gehigarriak esaten du Konstituzioak foru lurraldeetako eskubide historikoak babestu eta errespetatzen dituela. Hura aldatu beharko litzateke eskubide horiek deuseztatzeko. Konstituzioaren xedapen hori ez da adierazpen erretoriko hutsa; arau juridiko da, herritarrak eta botere publikoak lotesten dituena. Foruaren Hobekuntzak xedatzen du Hitzarmena dela Estatuarekiko finantza-harremanaren sistema: «Bere foru araubidearen arabera,

Nafarroako zerga eta finantza jarduera hitzarmen ekonomikoaren tradiziozko sistemaren bidez arautuko da». Forua Hobetzeari Buruzko Lege Organikoa ere aldatu beharko litzateke eta, hala balitz, nafarrek balukete zer esana. Eta hor ditugu, halaber, Hitzarmenari buruzko Legea eta Autonomia Erkidegoak Finantzatzeari buruzko Lege Organikoa, batean zein bestean aitortzen baita finantza-harremanerako tresna berezia dela Hitzarmena. Espainiako Gorteek onetsitako legeak dira biak, eta gehiengo zabal baten aldeko botoa izan zutenak. Ez da aurreikustekoa hitzarmena deuseztatuko denik, baina egia da hura larri higatzeko mehatxua egon badagoela, legezko aldaketen eta interpretazio judizialen ondorioz. Hala gertatzen ari baita behin eta berriz. Nire ustea da oso zaila dela alde bakar batek hura deuseztatzea, baina ez da, ordea, ezinezkoa. Pentsa liteke Hitzarmen Ekonomikoa deuseztatzea ez dela foru gobernurako mehatxua, baizik eta aukera. Zeren eta, zein da beste hautabidea?

Sarritan beste ahots batzuk ere entzuten dira, balizko azterlanen sostengua dutenak maiz, aldiro diotenak Nafarroak Estatuari egin beharreko ekarpena handiagoa izan beharko litzatekeela. Gure defentsa, beste behin ere, gardentasuna eta pedagogia dira. Horrexegatik egin du hainbesteko ahalegina azken bi urte eta erdian Hitzarmen Ekonomikoaren Zerbitzuak arretaz eginiko euskarri zehatz-zehatzaz hornitzeko Ekarpenaren kalkulua, gero Maite Domínguezek azalduko duen bezala. Aurre egin behar izan genionean Hitzarmena eguneratzeko eta 2015. urteko ekarpena –eta beraz, 2015-2019 bosturtekoarena– finkatzeko negoziazioei, bagenekien joera politiko arras ezberdineko gobernuak zeudela Nafarroako eta estatuko administrazioetan buru eta, hortaz, are zailagoa izanen zela akordioa lortzea eta, lortuz gero, historikotzat jo ahalko zela. Horrenbestez, premiazkoa zen Nafarroaren jarreraren funtsa izatea Hitzarmenean berean ezarritako metodologiaren aplikaziorik zorrotzena.

Bi premisatik abiatu ginen Estatuarekin negoziatzeko: leialtasun instituzionala eta gardentasuna. Metodologia zientifikoa aplikatu genuen, bagenekielako katramila politiko handiko bidea urratu beharko genuela akordioa lortzeko eta, hortaz, gure ahaleginak oro ikerlan akademiko zorrotz bat egitera bideratu genituen, eta ez soilik datu fidagarriak eta behar beste indar izateko negoziazioan baizik eta, orobat, gardentasuna ziurtatzeko eta jende orok izateko haren berri. Eta gure ondotik datozenei lana errazteko ere bai, zeren kontua baita bosturtekoaren hiru urte joan zaizkigula dagoeneko, eta 2019an, heldu den urtean, jada hasi beharko dugula 2020an hasiko den bosturtekoa prestatzen. Ahalegin hori guztia oso mesedegarria izan zaigu gure jarrera sendotzeko eta ekarpenaren kalkuluaren eta zeharkako zergen bidezko bilketaren doikuntzen defentsa finkatzeko.

Lana emankorra izan da. Aurrerantzean ere emankorra izan dadin espero dut, horixe baitzen helburua. Bi urte hauetan, estresaren proba eginarazi diogu

INTRODUCCIÓN
SARRERA

Hitzarmen Ekonomikoari. Ohartuak ginen historikoki zenbait ohikeria pilatuz joanak zirela, akuilagarririk edo interesik ez zegoelako jakiteko zein ziren agindu, arau, erregela, formula eta gisakoen berezitasunak eta aldaerak. Gure ahaleginak bidea eman digu ikusteko uste batzuk ez zirela egiazkoak eta bazutela zer hobetu franko.

Ekarpena kalkulatzeko, Nafarroak kontzeptualki erraza den metodologia aplikatzen du: 1990ean ezarri zen, gurera ekarrita 1981eko Euskal Itunarena, eta haren bidez hobetu eta eguneratu zen 1969ko Hitzarmeneko metodologia zaharkitua. Nafarroak urteko ekarpen bat egiten dio Estatuari, Foru Komunitateak Estatuaren karga orokorrak finantzatzeko bere partea emateko, eta ekarpen hori zehazteko egozpen-indizea aplikatzen zaio Foru Komunitateak bereganatu ez dituen Estatuko kargen eta dagozkien konpentsazioen zenbateko osoari. Hartu gabeko kargak dira, Nafarroak egiazki baliatzen ez dituen eskumenei dagozkienak. Ez dut asmorik Maite Domínguezen gaiari heltzeko, baina aipatu nahi dut, ordea, zer mehatxu larriren pean dagoen Foru Ogasuna. Indarrean dagoen Hitzarmenaren testuan aginduta dago ezen «nolanahi ere, Foru Komunitateak bereganatu ez dituen kargatzat hartuko dira (...) Estatuaren zor guztien amortizazioaren interesak eta kuotak». Xedapenaren zergatia ulertzekoa izanen zen 1990eko finantza-egoeran, baina Estatuaren azken hamabi urteotako finantza-politika galgarriaren ondorioz zor publikoa BPGaren gainetik dagoenez, amortizazioaren interes eta kuoten zenbatekoak pisu ikaragarria du ekarpenaren kalkuluan, are jasanezina eta bidegabea bihurtzeraino Hitzarmenaren logika baliatuz.

1990etik egozpen-indizea, gehienbat Nafarroako errenta erlatiboaren arabera kalkulatzen dena, bere horretan dago, aldaketarik gabe, eta 100eko 1,60koa da. Indize hori gutxi gorabehera 100eko 20 handiagoa da kalkulua biztanleriako eginik aterako litzatekeena baino. Bereganatu gabeko kargen artean daude lurraldeen arteko konpentsazio-funtsak. Datu horiek inongo dudarik gabe erakusten dute Hitzarmen Ekonomikoa ez dela pribilegio bat pribilegiotzat ulertzen badugu salbuespen edo abantaila esklusibo bat. Diru-sarreren aldetik, Nafarroak bere gain hartzen du tributu-bilketaren arrisku osoa. Hitzarmenak direnik eta efizientziarik eta ardurarik handienak eskatzen dizkio foru administrazioari, zeren arduratsu jokatuz gero diru-bilketan, karga fiskalaren banaketa bidezkoan eta iruzurraren errepresioan, Foru Ogasunaren beraren onerako baita. Erantzukizun fiskalaz ari gara, azken batean.

Salatzekoa litzateke hemen, nahiz eta ez den ez tokia, ezta abagunea ere, hutsala dela Nafarroari Estatuaren inbertsioen bidez itzultzen zaiona. Urterik urte, Estatuko Aurrekontuak ahantzi egiten dira Nafarroaz. Abiadura handiko trena, esate baterako, Estatuaren eskumeneko azpiegitura da: Estatuak 53.000 milioi inbertitu ditu trenbidearen 3.000 kilometro eraikitzeko eta Nafarroak,

INTRODUCCIÓN
SARRERA

diru horren 100eko 1,6 jarri du, hau da, 890 bat milioi. Eta abiadura handiko zero kilometro dauzkagu. Zenbait alderditako zifrak erabil daitezke Hitzarmen Ekonomikoa pribilegioa ez dela erakusteko. Erantzukizuna eta konpromisoa da.

Lurralde berean bi zerga-subiranotasun daudenean, ezinbestekoa da arau batzuk ezartzea zehatz erabakitzeko nola banatu edo esleituko diren subjektu pasiboak edo zerga-egitateak. Arau horiek, edo elkargune horiek, ez dute beti bete-betean lortzen beren helburua. Hala gertatzen da subjektu pasiboa ez denean azkenean tributua jasaten duena (hala gertatu ohi da zeharkako zergetan). Eta kasu horiexetarako aurreikusten dira Hitzarmenean berean diru-bilketen finantza-doikuntzarako mekanismoak, begiratu beharra dagoelarik nola funtzionatzen duten. Arazoa ez da berria. Konponbideak ere ez. Luis Esainek sakonago aztertuko ditu gero. Hitzarmenaren egungo testuaren puntu batzuk Calvo Soteloren 1927ko Hitzarmenean finkatu ziren jada, hala nola kontsumoari doitzeko formulak, eta hortxe dago ia ehun urteren ondoren erabiltzen ditugunen jatorri urruna –1927ko Hitzarmena, bidenabar esateko, 1926ko Hitzarmen Ekonomikoaren erregelamenduko kopia hutsa izan zen–.

1985eko udazkenean, Hitzarmenak indarra hartu aurreko hilabeteetan, Estatua irmoki agertu zen Nafarroak eta EAEk Balio Erantsiaren gaineko Zergaren eskumena hartzearen aurka, irizten ziolako ezen zerga sortzearen eta hura jasanaraztearen arteko lurralde disfuntzioak oreka nahasiko zuela barne-merkatuaren batasunaren ikuspegitik. Baina Foru Ogasunak, zuzen, BEZa kudeatzen tematu ziren, tributu berri horrek itunduriko edo hitzarturiko zergen ordez ezartzen zelako. Eskumena lortu eta gero, ezinbestekoa zitzaigun bilketari doikuntzak egitea. Nafarroak subjektu pasiboen zergak biltzen dituelako (enpresaburu eta profesionalenak), baina azken kontsumitzaileari jasanarazten zaio kuota, hura nafarra izan ala ez. Hala ere, Estatuaren bilketa zuzenean eta modu proportzionalean doituko bagenio Nafarroako kontsumoari, zer pizgarri luke kudeaketa onak? Zer interes izanen luke Foru Ogasunak dirua hobeki biltzeko Estatuak lurraldearen kontsumoari dagokion bilketa bermatuko balu? Une hartan nahi izan zen –eta, nire irudikoz, ez zen lortu– kudeaketa hoberako pizgarri moduko bat sartu (pentsatzekoa denez, Nafarroarako). Alde batera utzi zen ehunekoetako egozpena kontsumoari, eta formula konplexu batzuk sortu ziren, asmoa izaki lurraldearen kontsumoa eta bilketarako ahalmen teorikoa kontuan hartuko zituzten bi aldagai baliatzea zergaren bilketa doitzeko Nafarroan, biak araubide erkidekoekin lotuak zeudelarik, hurrenez hurren; 1985eko udazkenean onetsitako formulak Ministerioak EAEko administrazioaren ordezkariekin aldez aurretik onetsi zituen horiek berak dira. «c» edo «d» aldagaiak zehazteko parametroak magnitude matroekonomikoak dira, errealitate fiskaletik urrun eta hartatik lokabe direnak, batez ere bigarrena, eta laster ohartu ginen aldagai haiek aplikatuz ez zela betetzen haien helburua. Edozein subjektu pasibok merkaturat-

zean aldaketarik eginez gero –barne-eragiketatik esportaziora edo Batasunaren barneko entregara, adibidez–, horrek berehalako galera dakarkio Ogasunari zuzeneko bilketan, jasanarazitako BEZaren zenbatekoagatik, eta formulak ez du halakorik konpentsatzen. Arrazoi praktikoak tarteko, formula aplikatzeko kalkulatzen hasi zen itundutako «d» aldagaia, egiazko bilketan oinarritua, eta ez ahalmen teorikoan. Gaurdaino. Eredu horrek, Europar Batasunerako eredugarri izan omen zitekeenak hain luzez iragarritako helmugako BEZaren behin betiko sistemarako, nazioarteko merkataritzaren eragina ebatzi beharra du egiazki neutrala izanen bada. Horra beste erronka bat.

2017ko abenduan burutu genuen ekarpen ekonomikoa eta zeharkako zergen doikuntzak finkatzeko Ministerioarekin landutako prozesu luze eta liskarrez betea. Baina negoziazioan murgildurik segitzen dugu orain Hitzarmenaren legezko testua aldatzearren bai tributu-harmonizazioaren zatian, bai finantza-arloan hobetu asmo duten alderdi batzuetan. Gatazka tekniko eta politiko katramilatsu horretan zirt eta zart ageri dira Hitzarmen ereduaren arazo ugariak, liburu honek egokiro biltzen duen jardunaldi hartan jorratu zirenak. Haiek dira Hitzarmenaren erronkak eta orobat aukera. Nire oraingo erantzukizunetik abiatuz, haietako batzuk nabarmendu nahiko nituzke.

Hitzarmen eta Kontzertu eredua aldebikoa denez gero, Euskal Autonomia Erkidegoaren lurraldea «araubide erkidego»ko lurraldea da Nafarroarako eta alderantziz. Horrek konpondu beharreko arazoak ekartzen ditu tributu-harmonizazioan. Hona hemen beste adibide bat: bi arbitraje batzordeak –Hitzarmenarena eta Kontzertuarena– zein bere aldetik diseinatu direnez, eskumenek talka egiten dute. Aitzina egin behar dugu bai harreman horizontalak lantzen, elkarguneak eta arau harmonizatzaileak ere hobetzeko, bai koordinazioa garatzen. Duten erantzukizunagatik beragatik, Foru Ogasunak eta haren profesionalek erronka handiei egin behar diete aurre tributuen kudeaketan. Ezin ditugu bitartekoak eta baliabideak administrazioen arteko lehietan zarrasteldu gure helburua baldin bada iruzur fiskalaren aurkako eraginkortasuna handitzea.

Tributu-harmonizazioko arauak aztertzean erronka berriak aurkitzen ditugu, zeinak handiagotu egiten baitira Nafarroakoa bezalako administrazio umil baten kasuan. Gure Ogasuna txikia da. Arlo fiskalean ia independente bagara ere, ahalmen mugatua da gurea. Eta erronkak, beraz, anitzez beldurgarriagoak dira orain 1927ko Hitzarmenean, 1941ekoan edo 1969koan baino. Orain dela hiru hamarkada pasatxora arte Foru Ogasunak kartoizko fitxa xume batzuen bidez kudeatzen zituen hurbilak eta ezagunak ziren subjektu pasibo gutxi batzuen zergak. Globalizazioak zerga-egitatearekiko hurbiltasunaren amaiera ekarri du, hots, gure abantaila historikoaren bukaera. Ekonomian eta plangintza fiskal eta finantzarioan izan den eraldaketa sendo eta bizia da, inondik ere, ogasunen erronka nagusia, eta hala da foru ogasunerako ere, anitzez era arrazoi handia-

goz. Hitzarmen ekonomikoak erantzukizun fiskalik handiena ematen digu, eta kanpoko laguntzarako aukerarik gabe uzten. Nafarren zergak guk bildu behar ditugu, Komunitatearen ongizateari eustearren eta Estatuaren karga orokorrei eusteko betekizuna konplitzearren gure esku ez dauden eskumenei dagokien partean. Horra, berriz ere, aldebakarreko arriskua eta tributu eta aurrekontuen kudeaketan eraginkorragoak izateko betebeharra.

Gabeziak eta zailtasunak hauteman ditugu tributuak harmonizatzeko arauetan. Elkargune deiturikoak globalizazio ekonomikoaren eragina jasaten ari dira. Munduko ekonomian dagoen elkarren mendekotasunak ekarritako finantza-fluxuek eta haien konstruktu juridiko aldakorrek zerga-egitate berriak sortu dituzte, subjektu pasibo berriak, eragiketa berriak, etab., eta erantzun berria zor zaie. Tributuen arloan, ekonomiaren globalizazioak ingeniaritza fiskal sofistikatua du ezaugarri, zeina muga ororen gainetik jarduten duen eta zeinari erantzun koordinatua eman behar dioten munduko zerga-sistemek. Koordinazioa eta harmonizazioa ezinbestekoak dituen borroka desorekatua da. Koordinazioa aldeztu dugu subiranotasuna babestu beharrez. Zerga-egitateak non, lurralde hartako ogasunera joan dadin tributu bilketa.

Oraingo kezkak hauek dira: globalizazio ekonomikoa, finantza-merkatuen liberalizazioa eta pertsonen, ondasunen, kapitalen eta zerbitzuen zirkulazio askea. Enpresa multinazionalen garrantzi gero eta handiagoa, eta haien plangintza oldarkorra. Herrialdeen eta jurisdikzio fiskalen arteko lehia zergak beheratzeko. Zerga-paradisuak. Aurrerapenak teknologia informatiko berrietan (kriptodiruaren enigma fiskala, esate baterako), merkataritza elektronikoaren garapen geldiezina eta Internet bidezko zerbitzuak.

Abian dira informazio truke automatikorako nazioarteko programak –herrialdez herrialdeko txostena, *tax ruling*-ak eta finantza-kontuei buruzko informazioa (FATCA eta CRS)–. Eta zerga-paradisuen aurka borrokatzeko eta zerga-politikak koordinatzeko programak –bankuaren-sekretua deuseztatzea, zergapetze bikoitzeko hitzarmenak, transferentzia-prezioak–, helburu dutenak kostu ekonomikoak aurreztea administrazioei eta baita zergadunei ere. 20koen Taldea (G-20) izenekoaren xedeak dira horiek, Ekonomia Lankidetza eta Garapenerako Antolakundearen bidez garatzen ari direnak ECOFINeko lantaldeetan. Ogasuneko eta Finantza Politikako Departamentuak ECOFINeko lantaldeetara joaten da aldizka, Nafarroan ere ezar daitezen BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) proiektutik datozen ekintzak, Estatuko ogasunarekin eta EAEko foru ogasunekin harmonizatu beharrekoak, jakina.

Eta amaituko dut ja. Hitzarmen ekonomikoa tresna bat da. Etengabe eraikitze bidean dagoen tresna. Autogobernuaren eta zentralismoaren arteko tirabirak ebazten dituen itunaren ondorioa da garai historiko bakoitzean duen bertsioa. Haren edukiak negoziazioaren, tratuaren eta konpromisoaren mendekoak

dira. Egokitzen asmatu izana da hitzarmenak 177 urteotan izan duen ezaugarririk nagusia. Ez da ahantzi behar ezustean sortu zela, garaipen militar baten ondoren, usadio kolonial moduko bat balitz bezala, zeinaren bidez metropoliak tokiko agintaritzak izendatu eta haien esku uzten baitu diru-bilketa lana lurraldean. Tokiko oligarkiak, agintaritza zentralaren kidekoak beti, abaguneaz baliatu ziren frankizia berendako hartzeko, eta bulkada juridikoa eman zioten. Lurraldearen bestelakotasuna defendatzeko borondate politikoak eutsi zion gero, ez pribilegioaren defentsak. Gaur-gaurkoz instituzioaren defentsarekiko konpromisoa sendotu beharra dugu. Horrexegatik ere da txit egokia Jardunaldi hau eta gisako ekintzak antolatzea, balio dutelako tresna horren garrantziaz jabetzeko eta, orobat, gizarte zibilaren laguntza eskatzeko Hitzarmen Ekonomikoaren defentsarako.

Ponencias
Txostenak

EL CONVENIO ECONÓMICO
ROLDÁN JIMENO

COMPETENCIAS DE NAVARRA
JAVIER ZABALETA

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN
LUIS ESAIN

LA APORTACIÓN ECONÓMICA
MAITE DOMÍNGUEZ

CONVENIO ECONÓMICO ENTRE NAVARRA Y EL ESTADO: EVOLUCIÓN DE UN DERECHO HISTÓRICO



Roldán Jimeno Aranguren
Universidad Pública de Navarra

1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

El Convenio Económico es el pacto económico-administrativo establecido entre Navarra y el Gobierno español en 1927, con antecedentes que constituyen el basamento jurídico de la institución, como la Ley de Fueros del 16 de agosto de 1841 o el Convenio de Tejada Valdosera de 1877. La evolución histórica del Convenio Económico ha estado marcada por los sucesivos intentos del poder central de extender a Navarra el régimen tributario general, fuertemente contestados desde aquí, si bien la historia también está jalonada por los diferentes acuerdos que han venido respetando el poder tributario foral y han actualizado el cupo. Los sucesivos convenios fueron perfeccionando la distribución del poder tributario entre el Estado y Navarra, estableciendo los puntos de conexión oportunos, produciendo una progresiva armonización fiscal con el régimen común y manteniendo el principio de la competencia normativa navarra en esta materia.

El singular estatus en materia tributaria que Navarra y los territorios históricos vascos poseen respecto del régimen común de la LOFCA no puede entenderse sin analizar los antecedentes históricos, incluso los más remotos –razón estos de los derechos históricos–, de ahí que en este trabajo partamos del análisis de la potestad recaudatoria que tenía el reino de Navarra en el Antiguo Régimen, para pasar, a continuación, a observar la evolución de la Hacienda en la denominada *crisis de la foralidad*, hasta alcanzar la solución de la Ley de 25 de octubre de 1839 y su desarrollo en la Paccionada de 1841, con Navarra convertida en provincia. Se abrirá a partir de entonces una primera etapa liberal antecesora del Convenio de 1927, marcada por los convenios de 1849 y 1877 y la crisis de la Gamazada de 1893. La estructuración del régimen jurídico de la institución se realizó en 1927, bajo la dictadura de Primo de Rivera, abriéndose una etapa en la que el Convenio Económico quedó consolidado a pesar de la sucesión de regímenes

políticos de signo contrario, como la Segunda República y la dictadura franquista. La Disposición adicional primera de la Constitución de 1978 y la posterior LORAFNA permitieron la actualización del régimen foral y la renovación del Convenio en 1990. Desde entonces y hasta hoy, el Convenio, con sus sucesivas actualizaciones, continúa siendo la columna vertebral económica del régimen de autonomía y autogobierno de Navarra.

Nuestra síntesis sobre la evolución histórica del Convenio Económico viene precedida por una abundante literatura sobre la materia, siendo destacables los trabajos de Rafael Aizpún Santafé (1959), Juan Cruz Alli Aranguren (1999-2000, 2003, 2009, 2010), Mikel Aranburu (2005, 2013, 2014), Fernando de la Hucha (1995, 2004, 2006, 2009, 2010), Jaime Arturo del Burgo Azpíroz (1996), Jaime Ignacio del Burgo Tajadura (1972, 1987, 1991), Roldán Jimeno Aranguren (2009), Demetrio Loperena Rota (1984), Blas Los Arcos León (1991), Sagrario Martínez Beloqui (1988, 1995, 1999), Manuel Medina Guerrero (1991), Francisco Miranda Rubio (1989, 1991), y este autor junto con Eliane Ilundáin y Jesús Balduz (1998, 2003), Gregorio Monreal Zia (1999, 2002), Javier Muzuzábal Lerga (1986), Francisco Núñez Boluda (1983), José Antonio Razquin Lizarraga (1989), Joaquín Salcedo Izu (1991), Eugenio Simón Acosta (1994, 1995, 1998), Pedro Luis Uriarte (2015) o Juan Jesús Virto (1990), por citar a los autores más significativos. Desde una perspectiva iushistórica contraria al supuesto privilegio de los Convenios, destaca la obra de Gonzalo Martínez Díez, elaborada al calor de la Transición (1976) y de Antonio Martínez Tomás (2014). Otra postura crítica es la de Pedro Esarte (2017), en este caso reivindicadora de la soberanía plena que debería tener Navarra, por lo que el Convenio pasa a ser, para este autor, un instrumento del Estado español que impide la independencia de un Estado navarro.

El presente estudio es el desarrollo escrito de la ponencia impartida en la Jornada «Convenio Económico Navarra-Estado: Origen, implicaciones y retos de futuro», organizada por la Cámara de Comptos de Navarra y el Departamento de Hacienda y Política Financiera Gobierno de Navarra el 2 de marzo de 2018. Esta investigación se ha desarrollado en el seno de *Communitas. Institute for Advanced Social Research* de la Universidad Pública de Navarra, y se inscribe en el proyecto I+D del Ministerio de Economía y Competitividad, *Unión, vinculación y pertenencia a la Monarquía española: Navarra, siglos XVI-XVIII* (2018-2020) (DER2017-83881-C2-2-P).

2. UN PUNTO DE PARTIDA: DE LA HACIENDA DEL ANTIGUO RÉGIMEN

Felipe V castigó con los Decretos de Nueva Planta a los territorios que apoyaron al Archiduque Carlos, suprimiéndoles, entre otras instituciones, la Hacienda de Valencia y Aragón (1707), Mallorca (1715) y Cataluña (1716). La medida, cu-

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

yos efectos alcanzan hasta hoy, contrasta con el mantenimiento de los fueros e instituciones políticas de Vascongadas y Navarra, premiadas por el respaldo que estos territorios le dieron en la guerra de Sucesión. El centralismo borbónico, sin embargo, colisionó pronto con estos cuatro territorios y muy especialmente con sus haciendas propias.

La Hacienda de Navarra se caracterizó a lo largo de toda la Edad Moderna por la falta de capacidad impositiva que tenían los monarcas. Estos solo podían limitarse a una mera petición de fondos. Era el reino, reunido en Cortes, quien trataba la petición como un objeto legislativo. La Ley de Cortes que aprobaba el donativo tenía una vigencia temporal limitada, pues perdía su virtualidad cuando se realizaba la recaudación y se pagaba lo acordado. Debido al carácter voluntario de este donativo, las Cortes podían fijar su importe libremente. En lo referente al gasto público, este era reducido y se centraba en el mantenimiento de las instituciones del reino –Cortes y Diputación, principalmente– y el mantenimiento de los caminos, de ahí que el sistema impositivo fuese reducido, centrado en los impuestos sobre determinados productos, el vínculo y el sistema de portazgos o cadenas.

Para calibrar cómo se veía la aportación navarra a las cargas de la Monarquía conviene recordar la opinión que merecía esta cuestión en 1782 al virrey, al regente castellano del Consejo de Navarra y al obispo de Pamplona, cuando estos próceres señalaban que Navarra «arregla los servicios pecuniarios con miramientos más a sus facultades o conveniencias que a las urgencias de la Corona o insinuaciones de las Cortes, cuidando con escrupulosidad rigurosa de llamarlos donativo voluntario». Y al considerar lo que acontecía en las asambleas provinciales francesas, donde los comisarios reales decidían todo, comentaban que este hecho podía compararse con lo que ocurría en Navarra, «donde todavía reglan a su arbitrio la cuota de servicios». Se trataba de un sentir muy difundido en el siglo XVIII, aunque arrancaba de la centuria precedente.

Hay que subrayar que la ayuda que el reino prestaba a la Monarquía nacía de una Ley de Cortes. La Corona carecía de la facultad de imposición directa sobre el reino, por lo que su iniciativa se limitaba a la petición de fondos. El reino trataba la petición como un objeto legislativo, sujeto a todos los avatares que tenía la voluntad del propio reino en el proceso de creación de las normas. Se trataba de una ley de vigencia limitada hasta la recaudación y entrega de la cantidad acordada, de naturaleza en alguna manera similar a las Leyes de Presupuestos Generales actuales. El donativo debía presentarse a la decretación del virrey y, obviamente, podía ocurrir que este no aceptara el importe o los términos de la concesión, devolviendo la propuesta a las Cortes para que se siguiera la vía de la réplica y hasta de la segunda réplica, lo que implicaba una tercera propuesta.

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

De la condición de ley de Cortes derivaban las demás características del pedido: en primer lugar el carácter de voluntariedad, consignado en el mismo poder real de convocatoria de las Cortes y reivindicado por el reino cada vez que el principio se ponía en cuestión. Del carácter voluntario y graciable dimanaban dos consecuencias fundamentales: de un lado, la falta de una periodicidad regular y, de otro, la libertad de las Cortes para fijar el importe, lo que se conocería con la fórmula ritual de la reserva del reino «de hacer el servicio voluntario de más y de menos». Esta fórmula surgió, cuando menos, en la primera mitad del siglo XVI, pues se hallaba consolidada ya en 1551, cuando pidió el virrey que se concediera un servicio previo al reparo de agravios por circunstancias completamente extraordinarias y cuidando de señalar que no crearía precedente. Aceptó el reino, pero haciendo constar que «porque no se allegue en algún tiempo consecuencia... antes con protestación que al dicho reino le finque a saluo su libertad, como la tiene, de hacer el dicho servicio voluntario, de más y de menos». La Ley fue incorporada a la *Recopilación de los Síndicos* (1, 14, 1) y a la *Novísima Recopilación* (1, 14, 1), y, asimismo, dado que los pedidos son una Ley, estos también quedaron recogidos tanto en las diferentes compilaciones como en las actas de Cortes.

Otra consecuencia importante del carácter legal del donativo, de la voluntariedad y, en consecuencia, de la libertad de la cuantía, fue la incidencia en el número de Cortes celebradas. El otorgamiento del servicio por las Cortes fue el principal motivo que empujaría al monarca a autorizar la reunión de las Cortes, en tanto que para el reino tenía prioridad el reparo de agravios. Existió una oposición de motivaciones, si bien, entre las condiciones establecidas para la concesión de un servicio, cabía el abono a lo largo de varios años de la cantidad aprobada cuando su importe fuera elevado. En tales casos las Cortes no estarían interesadas en solicitar la celebración de nuevas Cortes, si se les había de exigir, como solía ser habitual, un nuevo servicio.

Cuestión distinta era todo lo relacionado con la recaudación del pedido, de enorme importancia para el entendimiento de la evolución de la Hacienda de Navarra. Sobreexcede aquí realizar un estudio autónomo sobre las figuras impositivas, sobre la significación técnica de los antiguos impuestos –o «ramos» por utilizar el lenguaje de la época– de los «quarteles» y alcabalas, sobre la introducción en el XVIII del repartimiento por fuegos, y el uso de aranceles sobre mercaderías en el XVIII. Tampoco ahondaremos sobre la significación de las distintas figuras impositivas, sobre el peso relativo de cada una de ellas dentro del sistema recaudatorio y sobre la distribución de la carga fiscal entre las distintas clases sociales (exención a perpetuidad de los dueños de cabos de armería, exenciones de las que se beneficiaban perpetua o transitoriamente otras personas, ciudades, buenas villas, valles o lugares, exención eclesiástica, etc.). Otro aspecto en el que

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

no podemos entrar es en la evaluación de las aportaciones navarras a la Monarquía hasta la extinción del reino.

Posee, por otra parte, un gran interés desde el punto de vista del desarrollo de la competencia fiscal del reino el llamado vínculo, cantidad detraída para los gastos propios de las Cortes y de la Diputación.

La Hacienda conoció una importantísima crisis a finales de la decimoctava centuria, siendo el epicentro de una tensión creciente entre el Estado central, por una parte, y el reino de Navarra y las Provincias Vascongadas, por otra. El valido Godoy pretendió equiparar el régimen fiscal de los cuatro territorios con el del resto de la Corona con el fin de hacer frente a los gastos derivados de la guerra contra Inglaterra. Exigió a los territorios exentos pagar las contribuciones recogidas en la Real Cédula de 17 de julio de 1799. El contrafuero fue denunciado por la Diputación de Navarra, que exigió la convocatoria de Cortes para que se activase la aprobación del tradicional donativo. Estas, convocadas por el monarca, no se reunieron hasta 1801, y establecieron que, en adelante, la Diputación quedara habilitada para admitir los donativos a la Corona. De igual modo, las tres provincias vascongadas aceptaron contribuir a la Monarquía en forma de donativos. Era el prolegómeno de la crisis de la foralidad que desembocaría en la desaparición definitiva del reino.

3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD

La nueva concepción centralista del Estado surgida de los constitucionalismos liberales bayonés y gaditano aceleró la crisis del sistema foral. El artículo 144 de la Constitución de Bayona, mantenedor de una foralidad que no colisionase con la unidad constitucional de la Monarquía, alumbró una fórmula jurídica cuyo alcance no pudo llegar a conocerse por el devenir de la guerra de la Independencia, pero supuso, a la postre, un trascendental antecedente que inspiró la posterior Ley de 25 de octubre de 1839.

Muy distinta fue la solución de la Constitución gaditana, construida sobre la premisa de la unidad nacional y del principio de igualdad, incompatibles con la existencia de regímenes jurídicos diferenciados por razón del territorio en materia tributaria. La Constitución de Cádiz estableció en varios de sus artículos preceptos que impedían cualquier tipo de fiscalidad foral, pues solo cabía una Hacienda central. Así, el artículo 8 preceptuó que todo español, sin distinción alguna, estaba obligado «a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado». Por su parte, el artículo 131 enumeró las facultades de las Cortes, entre las que se encontraba el establecimiento anual de las contribuciones e impuestos y la aprobación del reparto de las contribuciones entre las provincias.

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

Las contribuciones podían ser directas o indirectas, generales, provinciales o municipales (art. 338). Sobre el reparto de las contribuciones, el artículo 339 lo establecía «entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno», y el 344 añadía que, «fijada la cuota de la contribución directa, las Cortes aprobarán el repartimiento de ella entre las Provincias, a cada una de las cuales se asignará el cupo correspondiente a su riqueza». Las aduanas pasaron del Ebro al Pirineo, al fijar el artículo 354 que solo habría aduanas «en los puertos de mar y en las fronteras; bien que esta disposición no tendrá efectos hasta que las Cortes lo determinen».

El Gobierno interino, dando cumplimiento a la Constitución de Cádiz, suprimió por Decreto del 13 de septiembre de 1813 todas las rentas provinciales, subrogando en su lugar una contribución directa en España, impuesta sobre las rentas de todos los individuos de la nación, sin hacer distinciones de clase. El Decreto no llegó a aplicarse por el devenir de la guerra de la Independencia.

El final de la guerra con la expulsión de las tropas napoleónicas y la consiguiente jura de la Constitución de Cádiz en territorio navarro apenas permitió advertir el alcance práctico de la supresión de las instituciones del reino, pues el rápido retorno de Fernando VII y la consiguiente anulación por Decreto de 4 de mayo de 1814 del texto constitucional y de los derechos nacidos a su amparo, volvió a restaurar el Antiguo Régimen y, con él, el reino de Navarra y todas sus instituciones, incluida su Hacienda. Lo mismo ocurrió con la restauración de los poderes fiscales de las Juntas Generales de las Provincias Vascongadas.

Los regímenes forales de los cuatro territorios permanecieron en vigor hasta el Trienio liberal. Restablecida la Constitución de Cádiz, se asistió, por segunda vez, a la abolición del sistema fiscal de Navarra. Poco después de que Fernando VII mostrase su propósito de jurar la Constitución, la Diputación de Navarra conminó a los navarros a que no renegasen de sus fueros. De igual modo, la comisión nombrada por las Juntas Generales de Bizkaia encargada de analizar las posibles divergencias entre los fueros vizcaínos y la Constitución, mostró una defensa cerrada de los fueros tradicionales. Una vez más, se trató de un paréntesis pasajero, pues en el segundo retorno al Antiguo Régimen, la denominada década ominosa (1823-1833), se celebraron Cortes en Navarra y la Hacienda del reino funcionó conforme a su secular sistema, no sin dificultades ante una política cada vez más centralista.

El estallido de la guerra dinástica tras el fallecimiento de Fernando VII acabó proyectando la tensión entre el Antiguo Régimen y la Monarquía constitucional sobre la cuestión foral. El carlismo, ampliamente mayoritario en Navarra, propugnaba el mantenimiento de los fueros íntegros o con pequeñas modificaciones, como la reflejada en relación a la fiscalidad en el Proyecto de confirmación foral publicado en el *Boletín del Cuartel General* carlista el 27 de mayo de 1838, en

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

el que se indica que «las Cortes [de Navarra] acordarán los subsidios que hayan de darse a la España: los impuestos y contribuciones, y todo lo concerniente al comercio interior y exterior...».

Las armas dieron el triunfo al bando liberal, en el que coexistían dos posturas en relación a los fueros: estaban, en primer lugar, quienes propugnaban la supresión total de estos, con pronunciamientos tan significativos como el de la Diputación de 1838, que afirmaba que a Navarra ya le bastaba con la Constitución de 1837, o la exposición de la Diputación a las Cortes de la nación del 5 de marzo de 1838, en la que se sostenía que «ningún navarro puede desear de buena fe el restablecimiento de sus fueros, porque están escritos casi literalmente y garantizados en la Constitución de 1837». La Diputación subrayó entonces que un hipotético arreglo foral que tuviera lugar para finalizar la guerra carlista era absolutamente esencial para dar solución a «la manera de contribuir a las necesidades del Estado», así como «asegurar la suerte de los muchos acreedores que tiene la Provincia de capitales tomados para la construcción de sus caminos y otros objetos de interés público». En dicha representación, la Diputación recordó que la cuestión de los acreedores de la deuda pública navarra podía solventarse en la manera que habían acordado las Cortes españolas en 1822. La solución final, sin embargo, vino de los liberales que abogaban por una amplia reforma de los fueros.

4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL

4.1. El Convenio de Bergara y la Ley de 25 de octubre de 1839

El compromiso formal adoptado por Espartero en el Convenio de Bergara (31 de agoto de 1839) era muy limitado en relación a la conservación de los fueros, pues se reducía a recomendar «con interés al Gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los fueros». Las negociaciones dieron paso al Proyecto de Ley que el Gobierno elevó a las Cortes el 11 de septiembre, confirmando en su primer artículo los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra de manera íntegra, sin someterlos a los preceptos constitucionales, aunque procediendo a las modificaciones necesarias para adecuarlos a la Constitución. Nació así la trascendental Ley de 25 de octubre de 1839 confirmatoria de «los fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía» (art. 1). Esta Ley se desarrolló inicialmente a través del Real-Decreto de 16 de noviembre de 1839 por el que Navarra comenzó a tener un régimen foral particular. En adelante ya no se restablecerían instituciones

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

de calado como las Cortes, el Consejo Real o la Hacienda. Se establecía una Diputación, que sería elegida no por las Cortes de Navarra –ya desaparecidas–, sino directamente por un sistema de elecciones, aunque gozaría de una amplia autonomía gubernativa y administrativa.

La inmensa mayoría de los navarros consideró la Ley de 25 de octubre muy lesiva para los intereses de la ahora provincia. Lo refleja la opinión vertida por el secretario de la Diputación Foral de Navarra, Luis Oroz Zabaleta, en su conocido manual de obligado estudio para todo el que opositaba a la propia Diputación o a la administración municipal:

> «la promulgación de esta Ley es, sin duda alguna, uno de los hechos más funestos de la historia de Navarra. Lo que no pudieron conseguir los pueblos más poderosos del mundo en el curso de los siglos, lo hicieron las Cortes españolas mediante dicha fatal disposición, o sea, privar a Navarra de la independencia que, desde los tiempos a que alcanza la memoria de los hombres, había disfrutado» (*Legislación administrativa de Navarra, I*, 1917, pp. 18-19).

Las críticas, sin embargo, se conjugaron con una actitud pragmática y posibilista con la que navarros, alaveses, guipuzcoanos y vizcaínos se aferraron a esta Ley como salvavidas ante nuevos envites centralistas, de ahí el interés que existió por atribuirle un carácter materialmente constitucional, con el que se logró garantizar el mantenimiento del sistema foral.

A partir del 25 de octubre de 1839 se abrió la negociación para dotar de contenido a esa foralidad residual que quedó dentro del encorsetado espacio que dejaba la unidad constitucional de la Monarquía. La Diputación provincial constituida en Pamplona el 9 de marzo de 1840 redactó un proyecto de modificación de los fueros, distanciándose de la postura de las tres diputaciones vecinas, que se opusieron frontalmente a cualquier posibilidad de cambio. En el plazo de un mes, la Diputación de Yanguas y Miranda preparó las bases que se negociarían con Madrid, entre las que se encontraba el establecimiento de una contribución única excluyente de cualquier otro impuesto, ya fuera directo o indirecto, lo que podemos considerar el primer precedente del Convenio Económico. A diferencia de las Vascongadas, que se resistieron a cualquier tipo de modificación foral, entre los comisionados liberales navarros pesó la apuesta por la unidad del mercado, la deuda pública y la fijación de un límite en la contribución navarra a las cargas del Estado que debería concretarse en el diseño de una nueva fiscalidad.

Las negociaciones entre el Gobierno español y la Diputación echaron a andar en el mes de junio, y para finales del año comenzaron a tener resultados tangibles, como el traslado de las aduanas a la frontera con Francia.

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

4.2. La Ley de 16 de agosto de 1841 y el sistema del cupo

Isabel II sancionó el 16 de agosto de 1841 la Ley de Fueros de Navarra, más conocida como Ley Paccionada, en la que se recogían las atribuciones económico-administrativas del Consejo Real y antigua Diputación del Reino.

La regulación referente a las competencias de Navarra en materia hacendística fue muy escasa, limitándose el artículo 10 a señalar que

> «La Diputación provincial, en cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del reino, y además las que, siendo compatibles con éstas, tengan o tuvieren las otras Diputaciones provinciales de la Monarquía».

Este lacónico precepto, empero, tuvo en su ausencia de concreción la virtud de permitir el futuro desarrollo de una amplia capacidad jurídica de la Diputación en materia impositiva, pues cuando se hubo de pagar la contribución directa, se hizo preciso que su cantidad surgiese de unos tributos necesariamente creados para satisfacer esa carga fiscal. Por esta razón, Navarra debía asumir plenas competencias normativas en materia impositiva, aunque entrase en contradicción con el principio de legalidad exigido para el establecimiento de los impuestos por el artículo 73 de la Constitución de 1837 o en el principio de igualdad de los españoles ante las contribuciones consagrado en el artículo 6 del texto constitucional.

Así, aunque la Ley Paccionada reservó al Estado determinados impuestos indirectos, como la renta de tabaco, aduanas, pólvora, azufre y el estanco de la sal, mantuvo la exención del papel sellado, contradiciendo el referido articulo 6 de la Constitución. Las competencias tributarias de Navarra se recogieron en los artículos 22, 24, 25 y 26 de la Ley. Interesa detenernos en el artículo 25, embrión de lo que más tarde sería el Convenio Económico:

> «Navarra pagará, además de los impuestos antes expresados por única contribución directa, la cantidad de 1.800.000 reales anuales. Se abonarán a su Diputación provincial 300.000 reales de los expresados 1.800.000 por gastos de recaudación y quiebra que quedarán a su cargo».

De esos 1.800.000 reales, se deducirían 87.537 reales como compensación por el monopolio estatal del tabaco (art. 17) y lo necesario para pagar los réditos y amortización de la deuda pública que había dejado la Hacienda del reino de Navarra (art. 16).

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

Las posibilidades de descuento del cupo de 1.800.000 reales se vieron tres años después en la práctica, cuando en 1844 se efectuó la liquidación del cupo del trienio de 1841-1843. El Estado, entonces, no percibió cantidad alguna, y apareció como deudor de la Hacienda Foral con 1.175.000 reales.

Las interioridades de las negociaciones y la primera interpretación doctrinal de los artículos de contenido económico-tributario las debemos los negociadores Fulgencio Barrera (*Breve reseña histórica de la Ley de modificación de fueros de Navarra de 16 de agosto de 1841,* s.f.) y Pablo Ilarregui (*Memoria sobre la Ley de la Modificación de los Fueros*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1872). El primero sostenía que la Ley Paccionada estableció una indemnización a partir de los datos arrojados en el quinquenio de 1829-1833, previa la debida liquidación. Tal cálculo se había logrado tras analizar detalladamente la deuda del reino de Navarra, su origen y naturaleza y los impuestos que sobre tablas o aduanas percibía el reino. Al ver que la cantidad era insuficiente para atender el pago de réditos y cubrir sus otras atenciones, los comisionados manifestaron la imposibilidad de aceptar obligación de esta deuda, a menos que el Gobierno no diese para ese objeto la cantidad conveniente. Se convino así que no se designase el tanto por ciento que debería amortizarse anualmente, quedando esto a cargo del Gobierno.

Por su parte, Ilarregui incidió en las razones del articulado de contenido económico-tributario de la Ley de 16 de agosto de 1841. Para él, la postura mantenida por la Diputación de Navarra en la negociación de 1840 en relación a la modificación de los fueros, desmarcándose de la conducta de las Provincias Vascongadas, obedecía a que la deuda pública navarra «no se hallaba liquidada ni reconocida y era necesario dejar completamente asegurados los derechos incuestionables de los acreedores». Sobre la cuestión de las aduanas, Ilarregui consideró que la traslación a la frontera con Francia «se consideraba por muchos pueblos de Navarra como cuestión de vida o muerte, puesto que encerrada la provincia entre dos barreras que le impedían extraer los frutos de la tierra que constituían su principal riqueza, quedaba aniquilada su agricultura y extinguido el comercio». Para este jurista, no había que «conceder por contribución directa mayor cantidad que la que figuraba en los donativos hechos por las Cortes del Reino», y especificó que la deuda pública de Navarra era entonces de 21 millones de reales y que sus réditos, así como los de otras cargas relacionadas con las antiguas tablas del reino, ascendían a 1.800.000 reales, «pero de cualquiera manera aparece clara y terminantemente pactado que estas obligaciones quedaban aseguradas con los rendimientos de las aduanas, o con la contribución directa que pagaría la provincia, que fue siempre el anhelo de los acreedores».

Con relación al artículo 24 –proseguía Ilarregui–, si bien Navarra quedó gravada, al trasladarse las fronteras, con más de 11 millones de reales por consumos extranjeros y coloniales, se acordó que «continuase con la exención de todas las

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

contribuciones indirectas que se conocían en el Estado, incluso las denominadas rentas provinciales y derechos de puertas». Asimismo, Ilarregui apuntaba en relación a la contribución directa establecida en el artículo 25, que se trató del artículo «que más oposición sufrió por los delegados del Gobierno, quienes manifestaban que no podrían de ninguna manera consentir en que Navarra tuviese fijada para siempre una cantidad inalterable, y muchos menos, cuando ocurriesen algunas contribuciones extraordinarias», a lo que añadió, más adelante, que «contestaban a esto los comisionados navarros que tampoco estos podían salir de las instrucciones recibidas, en las cuales insistía la Diputación para que se ofreciese, como sucedía en los donativos de las cortes de Navarra una suma anual fija y determinada; y a este propósito añadían que el millón y medio de reales era la mayor que había pagado esta provincia al Gobierno de Castilla», ya que, según se presentaba desde 1818 a 1834, se habían pagado globalmente 22,5 millones, que repartidos por año suponían 1.406.250 reales. Ilarregui recordó en este punto que los comisionados navarros entendían que debían de tenerse en cuenta «razones de conveniencia pública, vista la franqueza y buena fe con que se prestaba Navarra al arreglo foral, y tomado en cuenta también el recargo que se imponía con los nuevos derechos de los aranceles de aduanas».

La importancia del artículo 25 de la Ley de agosto de 1841 no solo estriba en constituir la base sobre la que acabó construyéndose el Convenio Económico. Estableció, en adelante, todo el fundamento doctrinal con el que la Diputación rechazó la vigencia y aplicación en Navarra de los impuestos estatales, por considerarlos contrarios al pacto de la Ley de 1841. Esta postura se evidenció pronto en estudios como los ya mencionados de Barrera e Ilarregui, pero también en la práctica, cuando la Diputación protestó diversas reales órdenes, como la de 3 de marzo de 1868, sobre la inaplicabilidad en Navarra de los Impuestos sobre carruajes y caballerías, rentas y sueldos; la de 25 de junio de 1882, sobre la inaplicación de la Ley de 31 de diciembre de 1881 sobre el Impuesto del 10 % sobre sueldos y asignaciones de los empleados provinciales y municipales; la de 7 de julio de 1882, sobre la inaplicación de la Ley de Timbre –a pesar de que su artículo 201 excepcionaba a las provincias vascongadas y no mencionaba a Navarra–; y la de 15 de febrero de 1893, sobre inaplicabilidad en Navarra del Impuesto sobre pagos al Estado.

La capacidad de recaudación directa establecida en el artículo 25 y la no extensión de las rentas provinciales y derechos de puertas del artículo 24, llevó a considerar que la Diputación tenía competencias para establecer y exaccionar los tributos conforme a los términos de la Ley Paccionada, excluyendo expresamente de la competencia de la Diputación figuras como la renta de aduanas.

La Ley de 16 de agosto de 1841 no se trató de un Convenio Económico en sentido estricto, pues no recogía las competencias tributarias de Navarra. No se

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

trató de algo deseado por los navarros. El principio de unidad constitucional, que el Gobierno invocó repetidamente en la negociación de la Ley obstaculizó una formulación explícita de la autonomía fiscal en el articulado. Cuestión distinta es que hasta 1876 ningún Gobierno español cuestionara el derecho de la Diputación de Navarra a establecer y cobrar impuestos. Así pues, aunque el Convenio careciera de cualquier hechura formal, acabó reconociéndose una la práctica a la que se dotó de hechura jurídica en 1927 cuando se realizó el primer Convenio Económico.

4.3. La Reforma Mon-Santillán y las Reales Órdenes posteriores

El acceso del moderado Narváez a la presidencia del Gobierno, el 3 de mayo de 1844, abrió un período de profundas reformas centralizadoras. En el ámbito económico, la política se centró en la ordenación general del gasto público a través de los presupuestos, instrumento imprescindible para la realización de las funciones del Estado liberal.

En el debate de ese Proyecto de Ley de Presupuestos de 1845, el diputado moderado navarro Barón de Bigüézal planteó si continuaba vigente la Ley de 16 de agosto de 1841, ante lo que Narváez le respondió afirmativamente, sosteniendo, además, que respetaría el texto legal en la tramitación de los Presupuestos, lo que, en efecto, ocurrió. Sin embargo, pocos días antes de que se promulgase la Constitución de 1845, el Congreso de los Diputados aprobó el Proyecto de Ley de Presupuestos, cuya aplicación se extendía a las Provincias Vascongadas y a Navarra, lo que implicaba, en buena lógica jurídica, la derogación de aquellos preceptos que se opusieran a la Carta Magna establecidos en la Ley de 1841.

La Ley de Presupuestos, promulgada el 23 de mayo de 1845, abrió una nueva fase en la Hacienda española caracterizada por ser un sistema fiscal uniforme al que debían sujetarse todas las provincias españolas. La reforma tributaria contenida en la Ley, conocida como Reforma Mon-Santillán, evidenció el distanciamiento entre las provincias forales y el resto del Estado. La medida consistió en la sustitución de los impuestos que hasta entonces habían configurado el sistema tributario por los cinco nuevos de la contribución sobre inmuebles, cultivos y ganadería; el subsidio industrial y de comercio; el impuesto sobre consumo de especies determinadas; la contribución sobre inquilinatos; y el derecho de hipotecas.

La Ley de Presupuestos no zanjó la controversia entre el Gobierno español y la Diputación navarra, enfrentados por diversos aspectos relacionados con las contribuciones. El pulso lo ganó momentáneamente el Gobierno, cuando por Real Orden de 18 de septiembre de 1847 se determinó que Navarra, en virtud

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

del artículo 25 de la Ley de 16 de agosto de 1841, pagaría 1.800.000 reales por contribución directa, y 3.000.000 por la cantidad equivalente a la anterior contribución de culto y clero, pero criticaba el hecho de que esa contribución fuese de cantidades fijas e inalterables.

La situación se clarificó en abril de 1849, cuando, fruto de nuevas negociaciones entre el ministro de Hacienda Alejandro Mon y los comisionados de la Diputación, Román Marichalar y Ramón Vicuña, se convino la manera de implementar en Navarra la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería introducida en el resto de España por la anterior Reforma tributaria de 1945, la Mon-Santillán, acomodándola a la aportación que haría Navarra por la contribución de culto y clero. De esta manera, por la Real Orden de 22 de septiembre de 1849 se fijó la contribución de culto y clero en 3.600.000 reales «cuyo cupo se considera invariable como lo es el de 1.800.000 reales, verificándose en común y en la misma forma que lo hacía por la directa», y se autorizó a la Diputación para incluir la riqueza industrial y comercial, aun cuando debía facilitarse a la administración de Hacienda los datos de los repartimientos. Estos acuerdos han sido considerados como una suerte de primer Convenio Económico, pues supusieron, fruto de un proceso negociado entre la Diputación y el Ministerio de Hacienda, la modificación cuantitativa de los términos de la Ley de 1841, con la fijación de un nuevo cupo.

5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA

5.1. La fiscalidad navarra antes y después de la última guerra carlista

A pesar de que tras 1849, la aportación directa de la provincia de Navarra a la Hacienda Estatal hubiese quedado fijada en 5.400.000 reales –refundida la cantidad del 1.800.000 reales del cupo y los 3.600.000 de la contribución del culto y clero–, la situación apenas varió. La inexistencia de datos estadísticos y otros factores impidieron, en la práctica, que las deducciones quedasen igualadas a los pagos; todas las aportaciones fueron absorbidas íntegramente debido al pago de la deuda pública que todavía arrastraba Navarra y de la que se había hecho cargo el Estado como compensación por el traslado de las aduanas. Por todo ello, Navarra no aportó nada hasta los años setenta del siglo XIX.

La razón de esta particular situación fiscal –compartida en buena medida por las Provincias Vascongadas–, se ha explicado por el afán de los liberales navarros para garantizar sus intereses socioeconómicos e incluso políticos, pues trataban así de minimizar la amenaza de una nueva guerra carlista. Las élites liberales navarras consiguieron que la Diputación implementara unas soluciones

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

de recaudación fiscal de naturaleza regresiva, en las que la fórmula de la contribución según la riqueza tenía mucha menos importancia que la fórmula de la contribución según la población. Pero estas políticas no impidieron, finalmente, el estallido de la tercera guerra carlista, motivadas, asimismo, por otras causas que trascendía a la mera problemática fiscal.

Consecuencia directa de la estrepitosa derrota de los carlistas en 1876 fue un afianzamiento de la unidad constitucional de España, con la consiguiente la marginación de los fueros navarros y la supresión de los fueros vascongados. La Real Orden de 6 de abril de 1876 obligó a las Diputaciones de las Provincias Vascongadas a acudir a Madrid a celebrar una reunión –que tuvo lugar el 1 de mayo de aquel mismo año– para negociar el arreglo foral que mencionaba la Ley de 25 de octubre de 1839. En esta misma reunión también fue convocada la Diputación de Navarra, con el fin de dar comienzo a la negociación en torno a las modificaciones que el Gobierno español estimaba que debían de realizarse en la Ley de 16 agosto de 1841.

Meses después, con la Ley de 21 de julio de 1876, el Gobierno central obligó a las Provincias Vascongadas a la prestación del servicio militar, a contribuir a los gastos generales del Estado y a las contribuciones, rentas, e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignaran en los Presupuestos Generales del Estado. Esta Ley autorizó también al Gobierno a reformar el régimen foral de dichas provincias. Así pues, los fueros corrieron una suerte diferente en las Provincias Vascongadas y en Navarra. Mientras que allá se asistió a la abolición del sistema foral, el propósito del Gobierno presidido por Cánovas del Castillo para Navarra consistió en lograr una equiparación fiscal con el resto de las provincias españolas.

5.2. El Convenio de Tejada Valdosera (1877)

El nuevo escenario se vislumbró pronto en las negociaciones precedentes a la Ley de Presupuestos del Estado de 1876. En la primera reunión celebrada entre representantes de la Diputación navarra con representantes del Gobierno español el 1 de mayo de 1876, aquellos comunicaron a estos que, como quiera que el régimen foral navarro ya estaba enmarcado en la «unidad constitucional» por medio de la Ley de 16 de agosto de 1841, el tratamiento de la foralidad navarra debería llevarse a cabo en ese momento de forma autónoma respecto a las otras provincias y siempre dentro del ámbito de la Ley Paccionada. Por esta razón, no era necesario reforma legislativa alguna, y todo debería resolverse por medio de negociaciones directas de la propia Diputación con el Gobierno. En una segunda reunión, celebrada el 13 de mayo de 1876, los representantes navarros expusieron sus argumentos económico-tributarios, consistentes en que la Diputación

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

pretendía limitar la negociación a la cuantía del cupo, dejando para el futuro «la inteligencia de los artículos 16-24 y 26 de la Ley de 16 de agosto de 1841».

Pero el Gobierno tenía su propia hoja de ruta, planteada en el artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876, por el que se autorizaba «al Gobierno para dar desde luego a la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, en la provincia de Navarra la misma extensión proporcional que en las demás de la Península, y para ir estableciendo en ella los demás impuestos consignados en los presupuestos generales del Estado». Así pues, se extendía a Navarra la contribución directa sobre inmuebles, cultivos y ganadería que había sido introducida por la reforma de Alejandro Mon y Ramón de Santillán. La Corporación navarra se opuso frontalmente, razonando que esa pretensión chocaba con la Ley Paccionada, si bien admitió, como contrapartida, la posibilidad de entrar a negociar un posible incremento del cupo.

Se abrió una nueva negociación marcada por la tensión. El Gobierno nombró el 18 de septiembre de 1876 a Manuel Aguirre Tejada, conde de Tejada Valdosera, como comisario regio encargado de las negociaciones con la Diputación de Navarra. Su protagonismo fue decisivo para alcanzar con éxito una solución pactada plasmada en el Real Decreto firmado el 19 de febrero de 1877, el denominado Convenio de Tejada Valdosera. El texto fijó un cupo de 2 millones de pesetas por la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, en que se refundían las 1.350.000 pesetas que satisfacía por la contribución directa y la de culto y clero. Se abonarían a Navarra 100.000 pesetas por gastos y quiebras en vez de las 75.000 pesetas anteriores. Por último, el Estado se haría cargo de las atenciones del culto y clero de la provincia.

En la práctica, teniendo en cuenta las deducciones obtenidas por la Diputación de Navarra en el proceso negociador, la cantidad real a abonar pasó de 900.000 pesetas a solamente 1.450.000, montante que permaneció invariable hasta 1927. En términos relativos se ha estimado que si en 1849 Navarra pagaba un 1,8% sobre el total, en 1877 esa proporción descendió al 1,2%. Además, Navarra quedó beneficiada por la circunstancia de que tampoco en 1877 se implantaría la aplicación de impuestos indirectos.

En suma, el Convenio de Tejada Valdosera constituyó la primera modificación sustancial de la Ley de 1841, pues acabó con el principio de inamovilidad del montante que por contribución directa venía pagando la provincia, y abrió la posibilidad a futuras modificaciones.

Los máximos beneficiados del nuevo sistema de recaudación fiscal eran los propietarios y los sectores de terratenientes industriales y comerciales. Fuera de estos estratos, que aplaudieron la medida, hubo voces que denunciaron que este Convenio suponía un cambio en el pacto establecido en 1841, ya que en la Ley Paccionada se estableció una cantidad exacta e inmodificable en la participación

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

navarra a las finanzas del Estado. Sin embargo, en general, primó el pragmatismo, por lo que el Convenio fue valorado positivamente, en tanto la aceptación del aumento del cupo suponía como contrapartida implícita la aceptación por el Estado de la autonomía fiscal, pues no se cuestionó la competencia navarra en todo lo referente a la recaudación y pago del cupo. Asimismo, el Gobierno asumió con el Convenio el carácter paccionado de la Ley de 1841, pues, en adelante, las cuestiones de índole económico-fiscales no podrían ser ejecutadas unilateralmente, debiendo contar con el consentimiento necesario de Navarra.

Pero esta teoría pronto comenzó a resquebrajarse, cuando los gobiernos conservadores de Cánovas y los liberales de Sagasta intentaron introducir en Navarra los impuestos indirectos estatales, los impuestos sobre la sal y los alcoholes. Especialmente importante fue la Ley de Presupuestos de 1877-78, en la que se volvió a introducir un artículo de intención igualatoria que echaba por tierra el espíritu pactista del Convenio de Tejada Valdosera, y que suscitaría, años más tarde, el conflicto de la Gamazada.

El sosiego, por el momento, no se alcanzó hasta la Real Orden de 7 de julio de 1882, que ratificó la Ley Paccionada:

> «Considerando que si bien el art. 201 de la vigente Ley del Timbre exceptúa expresamente del cumplimiento de sus disposiciones a las Provincias Vascongadas, declarando que mientras no se establezca la unidad tributaria o el Gobierno no disponga otra cosa, seguirán rigiéndose por el Real Decreto de 28 de febrero de 1878, y nada se dice en estas disposiciones que confirme el privilegio que disfruta la provincia de Navarra, conforme a la Ley de 1841, no puede suponerse, sin embargo, que semejante omisión obedezca al propósito de derogar la exención de que aquélla goza, por cuanto así fuera, el legislador lo hubiera consignado expresametne, tanto por la gran importancia que entraña la revocación, como porque existiendo en virtud de una Ley especial, debía ser reformada especialmente también».

6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS

El símbolo por antonomasia de la foralidad y la defensa de una fiscalidad propia, la Gamazada, surgió, como bien es conocido, con motivo del Proyecto de Ley de Presupuestos de 1893 elaborado por el ministro de Hacienda Germán Gamazo. Su artículo 17 disponía que:

> «El Gobierno usará inmediatamente de la autorización que le otorga el art. 8 de la Ley de 11 de julio de 1877, para aplicar a la provincia de Navarra, las contribuciones e impuestos que actualmente rigen y los que por la presente ley se crean en las demás provincias del Reino».

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

La medida conculcaba la Ley de 1841 y los acuerdos o convenios posteriores que hemos ido viendo en las páginas precedentes. Quedaban igualmente afectados los Conciertos económicos vascos, de ahí que la medida provocara, asimismo, una campaña de agitación fuerista en Bizkaia y Gipuzkoa. La Diputación de Navarra también protestó, y su postura fue ampliamente secundada por los ayuntamientos y por la prensa. El fracaso de una primera representación navarra que visitó en Madrid a Práxedes Mateo Sagasta y a Germán Gamazo dio paso a una indignación popular sin precedentes en la historia de Navarra. Se sucedieron numerosas y multitudinarias manifestaciones y actos reivindicativos populares, conatos de alzamientos detenidos por la Guardia Civil, y no faltó una destacada literatura doctrinal sobre los fueros, con autores tan señeros como Gervasio Etayo Eraso, Gregorio Sánchez Iribas, Serafín Olave, Francisco Baztán y Goñi, y, por encima de todos, Hermilio de Olóriz, autor de un auténtico catecismo sobre el tema: *La cuestión foral. Reseña de los principales acontecimientos ocurridos desde mayo de 1893 a julio de 1894.*

De nada sirvieron los argumentos del ministro de Hacienda defendiendo que sus tesis no pretendían ser un ataque a la foralidad navarra. La actitud del Gobierno se consideró un ultraje en la provincia foral. Se afirmaba que la penuria económica por la que atravesaba Navarra la incapacitaba para contribuir con mayores cargas al Estado. Se argumentaba, asimismo, que el particular sistema fiscal de la provincia no significaba que Navarra contribuyera al Estado en menor cuantía que otras provincias, sino que aportaba lo que le correspondía e, incluso, más de lo que debía y podía. Los argumentos de tipo económico fueron sustituidos, conforme aumentaba la tensión, por otros que pusieron el énfasis en la defensa de la legalidad del sistema.

Los sucesos de la Gamazada alcanzaron su cénit el 7 de junio, cuando la regente María Cristina recibió la *Protesta Foral de Navarra. Libro de Honor de los Navarros*, grueso volumen editado en 1893 por Esteban Pérez Tafalla y Urtasun y que relacionaba las 120.000 firmas de navarros que mostraron su oposición a la medida gubernamental.

La firme oposición navarra logró sustituir la disposición inicial del Proyecto de Ley de Presupuestos por la siguiente adición al ahora artículo 35 de la Ley de Presupuestos, relativo a las contribuciones e impuestos que se exigían en el resto del territorio nacional: «El Gobierno podrá también concertar con la Diputación de Navarra sobre los extremos a que se refiere el artículo, cuidando de conciliar las circunstancias especiales de esta provincia con los intereses generales de la Nación».

La nueva fórmula respetaba la concepción pacticia de la Ley de 1841 defendida por los foralistas navarros, pero el problema no quedó zanjado. La Diputación desoyó los reiterados requerimientos efectuados a lo largo de 1894 para que se renegociase la situación fiscal, aduciendo que «era contraria al juramento que

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

prestó de guardar y defender la vigente legislación de Navarra». La incapacidad de alcanzar acuerdo alguno hizo que el Gobierno no se atreviera a tomar nuevas medidas. La regente consultó sobre la situación al general Martínez Campos, que le dio esta respuesta:

> «Si se tratase de Navarra sola podíamos emplear la fuerza de las armas. Pero las Vascongadas harán causa común con ella y podrían provocar un levantamiento, al que los carlistas darían carácter general. No merece la pena correr el riesgo de una guerra civil, infinitamente más costosa que lo que pueda recaudarse de Navarra».

El triunfo de la Gamazada se simbolizó en el denominado Monumento a los Fueros, erigido ante el Palacio foral de Pamplona mediante suscripción popular.

Germán Gamazo fue sustituido por Amós Salvador Carreras y, en unos años, el Gobierno no volvió a intentar imponer unilateralmente obligación tributaria alguna a Navarra.

Hubo que esperar a la Ley de Presupuestos de 28 de junio de 1898 para asistir a un rebrote en los enfrentamientos cuando el Estado intentó concertar el pago del nuevo impuesto sobre el petróleo, luz eléctrica y luz de gas, así como el recargo de guerra, establecidos en la Ley de Presupuestos. La Diputación navarra lo rechazó y, como compensación, entregó un donativo de 500.000 pesetas (Real Orden de 9 de agosto de 1898). Dos años después, la Diputación, por acuerdo de 27 de abril de 1900, declaró expresamente que la Contribución de Utilidades creada por la reforma de Fernández Villaverde en ese mismo año no podía aplicarse en Navarra.

No todo fueron desacuerdos. La Corporación navarra no tuvo inconveniente en aceptar, mediante acuerdos particulares, la aplicación del Impuesto sobre la fabricación del azúcar (Real Decreto de 16 de octubre de 1900), o el relativo a la fabricación y consumo de alcohol (Real Decreto de 9 de septiembre de 1904). La permisividad, en este caso, se debió a que estos nuevos impuestos se asemejaban a los recogidos en la Ley de 16 de agosto de 1841 relativos a la exacción de los productos estancados atribuidos al Estado.

7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)

7.1. La dictadura de Primo de Rivera y la revisión del cupo

Desde el Convenio de Tejada-Valdosera de 1877, Navarra venía satisfaciendo a la Hacienda del Estado 8 millones de reales en concepto de contribuciones de inmuebles, cultivo y ganadería, cantidad que la dictadura de Primo de Rivera

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

consideró insuficiente. El Estado sostenía que se trataba de un cupo bajo e inadecuado para afrontar la realidad económica del momento, caracterizada por un aumento considerable de los gastos públicos, una mayor riqueza de Navarra y un aumento del valor de la moneda, motivos todos ellos que exigían la revisión de todos los tipos fijos. En concreto, el carácter fijo del cupo acarreó una progresiva desactualización conforme aumentaba la riqueza gravable y la erosión monetaria disminuía su importancia relativa.

La decisión gubernamental de actualizar el cupo vino precedida de constantes tensiones entre el Estado dictatorial y la Diputación de Navarra, con acontecimientos tan relevantes como el establecimiento, en octubre de 1923, de la nueva figura del delegado gubernativo, encargado, en cada partido judicial, de revisar la gestión de los ayuntamientos e informar al gobernador civil. Este nuevo cargo era contrario a la Ley de 16 de agosto de 1841, que reconocía a la Diputación la función de revisión de presupuestos y cuentas de los ayuntamientos, por lo que la Diputación Foral rechazó la implantación de esta figura. Una negociación entre el Gobierno y la Diputación acabó salvando el conflicto de competencias al convenir que en Navarra los delegados gubernativos no intervendrían en los ayuntamientos sobre cuestiones administrativas ni económicas, que serían objeto de control por parte de la Diputación Foral a través de sus propios delegados forales.

La discusión sobre el aumento del cupo se abrió el 12 noviembre de 1926, cuando el gobernador civil comunicó a la Diputación que «el Gobierno abriga el propósito, firme y resuelto, de elevar el cupo contributivo de la provincia». La Diputación celebró sesión con sus asesores, quienes sugirieron que antes de adoptar resolución alguna, fuera oído el Consejo Foral Administrativo de Navarra. La censura gubernativa impuesta en prensa del momento impidió hacer públicas las opiniones críticas existentes sobre el posible aumento del cupo contributivo, pero ello no impidió que se extendiese una gran inquietud social sobre el particular. Intentando limar asperezas, el Gobierno español, mediante nota oficiosa publicada el 23 de noviembre de 1926, expresó que quería convenir con la Diputación de Navarra el aumento del cupo y cifrarlo de una manera bilateral. Estaba dispuesto a acceder a la negociación con la Diputación Foral y el Consejo Administrativo para aumentar el cupo de inmuebles, cultivo y ganadería, sin detrimento del régimen privativo de Navarra.

Diputación y Consejo Administrativo comenzaron a preparar los argumentos que se trasladarían a la negociación. Se consideraron cuestiones fuera de toda discusión aspectos como la bilateralidad del régimen del Convenio, la necesidad de una negociación paccionada o el cupo único e invariable. Sus tesis no pudieron trasladarse a la ciudadanía por la censura existente, hecho que fue duramente criticado por la Diputación. El Gobierno no levantó la cen-

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

sura a la prensa, pero, temeroso de la opinión pública, el gobernador se vio obligado a autorizar reuniones y escritos en torno al debate sobre el aumento del cupo.

7.2. Las negociaciones

Calvo Sotelo, titular de la cartera de Hacienda, fue el encargado de dirigir las arduas negociaciones. En su libro de memorias, *Mis servicios al Estado* (1931), rememoró los problemas jurídicos y económicos objeto de discusión, siendo célebre su reflexión de que «son siempre vidriosos los roces con el Fuero; pero más cuando llegan también al huevo».

El día 22 de diciembre de 1926 se celebró una reunión en la Diputación con la presencia del presidente del Consejo de Ministros, a la que asistieron el ministro de Fomento y el gobernador civil, y la Corporación en pleno con sus asesores. Fue un punto de partida en el que se acordó que la Diputación acudiría a Madrid para tratar del cupo y otras reclamaciones forales.

La Diputación trató de vincular la negociación sobre renovación del cupo con las «cuestiones forales» pendientes entre Navarra y el Estado, consistentes en aspectos controvertidos como el estatuto de los maestros, las contribuciones de utilidad, los transportes mecánicos por carretera, el servicio militar, los alcoholes, las cédulas personales y los montes del Estado. Pronto se vio que sería más conveniente plantear una negociación separada del cupo, centrando las energías en plantear el nuevo régimen fiscal. No se desdeñaban, sin embargo, los aspectos en los que concurrían competencias y gestión estatal y provincial con elementos económicos a considerar en la negociación del cupo, como las cárceles, el Instituto de Segunda Enseñanza, las Escuelas Normales de Magisterio, el nombramiento de los maestros, la Inspección de Primera Enseñanza y la venta de tabaco. Las cuestiones expuestas eran de gran importancia económica y competencial para Navarra, de ahí el interés que suscitaba su resolución.

Calvo Sotelo, sin embargo, planteó que la única contribución directa de la Ley de 16 de agosto de 1841, de 1.800.000 reales anuales, había sido elevada a 2.000.000 de pesetas por el Real Decreto de 19 de febrero de 1877. Consideraba por ello que la Diputación ya tributaba al Estado por un cupo único y directo, y no entendía que dicho cupo fuese considerado inalterable. Mediante la elevación del cupo, el ministro de Hacienda pretendía mejorar la Hacienda estatal y la extensión del régimen fiscal general a Navarra. Por ello, los negociadores se vieron forzados a entrar en la fijación del cupo y la regulación tributaria para posteriormente poder conseguir la declaración de principios forales y establecer las líneas generales para arreglar las «cuestiones forales». Por su parte, Calvo

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

Sotelo, que en principio no era favorable a realizar declaración de principios forales, se avino finalmente a negociar sobre el cupo y la regulación tributaria.

Aunque el planteamiento inicial del proceso negociador era la elevación del cupo, tanto por el Ministerio como por la Diputación fueron ampliando el objeto de la negociación y comenzó a discutirse sobre la acomodación de las facultades tributarias de la Diputación con el régimen general. La Comisión navarra estaba especialmente interesada en vincular el cupo con el problema tributario, con lo que se garantizarían las facultades tributarias de Navarra frente a los impuestos estatales.

Las negociaciones tuvieron como primer resultado destacado la aprobación por parte de la Diputación, el día 24 de febrero de 1927, de un *Proyecto de bases para las gestiones sobre el régimen foral y cupo contributivo*, en el que se identificaron las cuestiones que debían plantearse en la negociación con el Gobierno. En concreto, los principios y contenidos propios del régimen foral consistían, por una parte, en una declaración de principios sobre el origen y vigencia del régimen en la Ley Paccionada, y, por otra, en la delimitación competencial de instituciones como la Capitanía General, la Diputación, el Consejo Foral Administrativo, el Tribunal Contencioso-Administrativo, las quintas, las Cajas de Ahorro y otros aspectos como los maestros o los transportes mecánicos por carretera.

El gobernador civil se mostró disconforme con las bases expuestas por la Diputación, considerando que estas no significaban un «compromiso cerrado», sino que había de buscarse la armonía y elasticidad en las negociaciones sobre el cupo, tratándose la cuestión de forma aislada. Así se hizo finalmente, cuando la Diputación acordó el 16 de abril de 1927 la posibilidad de que el cupo pudiera ser negociado de manera separada, sin que quedase condicionado al resto de las pretensiones pendientes.

Las negociaciones, bien conocidas por los estudios de Francisco Miranda y Juan Cruz Alli, prosiguieron a lo largo de la primavera y el verano. Se convino que la cuantía del cupo habría de partir de un cálculo estadístico y del análisis de los ingresos y utilidades de cada región. A pesar de las dificultades para realizar estos cálculos, desde Navarra se procedió a calcular los servicios que la provincia prestaba al Estado, tales como carreteras, montes, primera enseñanza, intereses de deuda y recaudación de los ingresos, comparando todos ellos con los de otras provincias y el propio Estado. Las discusiones se centraron en la cuantía del cupo.

Los comisionados navarros intentaron, además, que en el Convenio se invocase la Ley de 16 de agosto de 1841, y que se reconociera que el cupo había de tener el concepto de contribución única de la provincia, además de reconocerle su carácter paccionado e invariable unilateralmente. Sin embargo, el Ministro de Hacienda, pretendía hacer descansar el Convenio en la Ley de 11 de julio de 1877. Incapaces de llegar a un acuerdo, la Comisión navarra presentó un proyecto de

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

acta en la que se recogían los principios forales del carácter paccionado del cupo, la inalterabilidad de este y la autonomía tributaria de Navarra. El ministro rechazó la propuesta, pero esta se sometió a consideración del Consejo de Ministros. Este órgano introdujo modificaciones con el fin de contemplar el régimen de los nuevos impuestos estatales y su vigencia en Navarra. El texto alternativo fue rechazado por la Comisión, por entender que la modificación desvirtuaba la foralidad navarra.

Más allá del cupo, se discutió también la regulación tributaria. El Gobierno español dirigió la negociación en torno al conjunto del régimen fiscal debido al interés que tenía por unificar la fiscalidad en todo el Estado. Por su parte, los navarros, aunque en un primer momento quisieron evitar la aplicación en la provincia de nuevos impuestos que socavasen la competencia hacendística foral, hubieron de transigir con la la implantación de nuevos impuestos debido a la obviedad de la necesidad de una nueva fiscalidad adaptada a los nuevos tiempos y a la presión del Estado dictatorial. Los comisionados navarros presentaron unas reglas para el Convenio desarrolladas sobre los diversos impuestos, teniendo en cuenta los hechos imponibles y los puntos de conexión de cada uno de ellos.

Las negociaciones acabaron por dar sus frutos, y los comisionados navarros presentaron el 23 de julio de 1927 al Consejo Foral la *Memoria sobre el desarrollo y estado de las negociaciones en 15 de julio de 1927*, informándose favorablemente. Días después, en su sesión de 28 de julio la Diputación hizo suyo el acuerdo del Consejo Foral y autorizó el cierre de las negociaciones marcando unas directrices en relación a la naturaleza del Convenio, la reglamentación de distintas figuras impositivas, el nuevo cupo y otros aspectos.

7.3. La aprobación del Convenio Económico

El Convenio fue aprobado el 12 de agosto de 1927 y promulgado por Real Decreto de 15 de agosto de 1927. Se trató del primer Convenio Económico propiamente dicho. El texto reconocía la autonomía fiscal de Navarra para establecer y gestionar un régimen tributario propio, y regulaba las relaciones tributarias de la provincia con el Estado.

El carácter pactado del Convenio impregnó todo el texto y ya en la Exposición de Motivos, tras sintetizar los rasgos fundamentales del nuevo Convenio, se declaró que:

> «Tales son, Señor, las líneas generales del adjunto proyecto de Real Decreto, a cuya redacción ha llegado con suma complacencia el Gobierno de V.M., después de larga tramitación entre los comisionados de la Diputación Foral de Navarra y los representantes del Estado...».

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

Tanto el principio del pacto como el de la autonomía fiscal de Navarra asentaron una doctrina que se trasladaría después a los convenios siguientes. No se trataba, en cualquier caso, de un pacto entre iguales, ni de la autonomía fiscal ilimitada de Navarra. El reconocimiento implicaba unas limitaciones derivadas de la pertenencia de Navarra al Estado, una pertenencia, en suma, a una unidad jurídica y económica superior.

En cuanto al cupo, el Convenio conllevó un aumento considerable, quedando fijado el importe, según el artículo 1, en 6.000.000 de pesetas.

El aspecto más novedoso del Convenio estribó en que, por primera vez, se reconocía expresamente el poder tributario de Navarra, hasta ahora desarrollado al amparo del escasamente esclarecedor artículo 10 de la Ley de 16 de agosto de 1841. A este respecto, dispuso la Disposición general primera del artículo 3 que:

> «la Diputación de Navarra tendrá amplias facultades para mantener y establecer en la provincia el régimen tributario que estime procedente, siempre que no se oponga a los Pactos internacionales, al presente Decreto ni a las contribuciones, rentas o impuestos propios del Estado. Y podrá recabar la cooperación de los funcionarios del Estado que ejerzan sus cargos en Navarra para la aplicación y administración de dicho régimen tributario, reclamándoles, al efecto, los datos y auxilios que juzgue necesarios. En consecuencia con lo anteriormente expuesto, se reconoce a la Diputación, para la fiscalización y exacción de los tributos establecidos por ella, las mismas facultades que asisten a la Hacienda pública: pero limitándose estas atribuciones a su propio territorio».

Este reconocimiento del poder tributario de la Diputación vino acompañado de una regulación del reparto de las competencias normativas en materia impositiva, con la que se determinaron los puntos de conexión de los impuestos con el objetivo de evitar la doble tributación de los contribuyentes. Surgió así una norma plasmada en unos pocos pero extensos artículos que contenían un cuadro global de reglas aplicables a las distintas imposiciones fiscales del Estado en su relación con Navarra. También se fijaron los criterios de sujeción delimitadores de la extensión de las normas navarras y las del Estado, lográndose con ello una cierta armonización fiscal. Con este sistema Navarra tuvo que establecer un sistema tributario similar al estatal.

El Convenio también estableció los criterios de armonización con el fin de resolver los conflictos que pudiesen surgir entre las administraciones tributarias, y se fijaron los criterios que buscaban impedir cualquier confrontación de principios entre el régimen tributario estatal y el navarro.

Un último aspecto a destacar de este primer Convenio fue la falta de alusión al período de vigencia, hecho que, como en los precedentes acuerdos de 1841 y

EL CONVENIO ECONÓMICO
ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

1877, equivalió a otorgar al acuerdo un valor temporal indefinido, hasta que las partes otorgantes acordaran su modificación.

El Convenio Económico de 1927 tuvo una gran trascendencia pues marcó, en adelante, el modelo que sería seguido por los convenios posteriores, en tanto estos también reconocieron la autonomía financiera de Navarra, los criterios de armonización fiscal en cada uno de los impuestos y la cuantificación con la incorporación de una fórmula de la aportación de Navarra al Estado.

8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA

El Convenio Económico se mantuvo intacto durante la Segunda República. El Estado republicano se apresuró a ratificar el Convenio Económico navarro y los Conciertos de las Provincias Vascongadas mediante Decreto de 29 de abril de 1931. Se trataba de una medida de indudable transitoriedad, pues el mantenimiento de estas instituciones propias y peculiares de los cuatro territorios forales dependería de que en el próximo proceso constituyente se tuviera en cuenta. Se hacía necesario que la Constitución republicana, concebida para un Estado descentralizado, contemplase las directrices que habría de tener el sistema de financiación regional, que posteriormente debería ser desarrollada por los respectivos estatutos de autonomía. Sin embargo, la Constitución de 1931 acabó soslayando el tema, y nada recogió sobre la financiación regional, por lo que se perdió la oportunidad de hacer descansar estos regímenes fiscales en la propia Constitución, como unos derechos históricos.

La vigencia de estos regímenes pendía únicamente de la Ley de 9 de septiembre de 1931 ratificadora del Concierto de 1925 y del Convenio de 1927. La consolidación de estas instituciones pasaba por incluirlas en el futuro estatuto de autonomía. Los proyectos estatutarios vasco-navarros, tanto el de la Sociedad de Estudios Vascos y su variante de Estella de 1931, como el de las Gestoras de 1932, incluyeron el principio de que las relaciones financieras entre las provincias y el Estado quedarían regidas por los conciertos económicos (tít. IX, art. 21). La salida de Navarra del proceso estatutario vasco y el estallido de la guerra civil impidieron articular un estatuto único para la provincia, que, de haberse realizado, no hubiera diferido sustancialmente del tratamiento que del Concierto Económico hizo el Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1936, que mantuvo y mantuvo y actualizó la institución concertista ateniéndose a la forma y condiciones sancionadas mencionada Ley de 9 de septiembre de 1931 (art. 13), y reconoció que el País Vasco podía adaptar el sistema tributario que juzgase justo y conveniente (art. 12).

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

El sistema del Convenio también tuvo sus problemas en forma de tensiones entre el Estado republicano y las diputaciones vasco-navarras. Más allá de las recurrentes discusiones en torno al cupo, que no llegó a actualizarse –como ocurrió con los cupos de los conciertos–, el mayor problema hacendístico giró en torno al establecimiento de la Contribución General sobre la Renta por Ley de 20 de diciembre de 1932. El artículo 1 de este texto legal dispuso que la contribución se recaudaría en todas las provincias de la nación. La firme oposición de las diputaciones vasco-navarras dio pie a un litigio que culminó en una Orden del Ministerio de Hacienda del 2 de diciembre de 1933, que ratificó la postura estatal de la universalidad territorial de la Contribución General sobre la Renta, argumentando la

> «inevitable consecuencia de un régimen de notoria injusticia, de verdadera iniquidad en beneficio de los aforados vascos y en evidente daño del resto de los españoles, pues aquéllos no quedarían afectados por las nuevas contribuciones y éstos sí».

Así pues, las provincias de Navarra, Álava, Gipuzkoa y Bizkaia quedaban «obligadas al pago de aquella contribución, que se administrará, liquidará y recaudará directamente por el Estado en la misma forma que en las demás provincias de España». A pesar de la contundencia de esta Orden, el Gobierno no logró recaudar la Contribución General sobre la Renta. La actitud cerrada de la Diputación logró resistir el envite, y las constantes instrucciones que en sentido contrario fueron dictadas por la Diputación tuvieron como consecuencia que de las numerosas liquidaciones realizadas desde la Delegación de Hacienda en Navarra solo se cobraran unas pocas.

9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941

9.1. El mantenimiento del Convenio como premio de guerra

El 19 de junio de 1937 las tropas franquistas entraron en Bilbao y, tres días después, se publicó el Decreto abolitorio de los Conciertos Económicos de las «provincias traidoras» de Bizkaia y Gipuzkoa. Quedaban preservados los regímenes de las provincias leales Álava y Navarra por su adhesión mayoritaria al Movimiento Nacional. La Navarra «laureada» mantuvo, pues, su Convenio Económico como un premio concedido por el propio dictador.

Pero los laureles del bando nacional pronto comenzaron a mostrar su lado menos amable. En la fase final de la guerra civil, Francisco Franco estableció

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

por Ley de 5 de enero de 1939 la denominada Contribución excepcional sobre beneficios extraordinarios, un gravamen que sometía a tributación las ganancias calificadas de extraordinarias que se hubieran obtenido o que pudieran obtenerse durante la guerra civil o como consecuencia de esta. La medida causó cierta preocupación en Navarra, pues, a juicio de la Diputación, constituía un «problema foral» por existir serias dificultades para el cobro del Impuesto debido al característico sistema fiscal navarro. Un informe de los asesores de la Diputación propuso la alternativa de participar económicamente con un donativo.

El vicepresidente de la Diputación, Juan Pedro Arraiza, y el diputado Juan Ochoa, se entrevistaron en Burgos con el subsecretario de Hacienda, planteándole la necesidad de convenir el Impuesto sobre beneficios extraordinarios de guerra, «dejando a salvo los principios y normas que sirven de base al régimen tributario de Navarra convenido con el estado». El propio Arraiza dio cuenta de esta entrevista a la Diputación en la sesión que esta mantuvo el 28 de marzo de 1939. La Comisión Permanente del Consejo Foral Administrativo de Navarra analizó la Contribución excepcional sobre beneficios extraordinarios en su sesión de 4 de abril, concluyendo que Navarra no podía rehuir su cooperación económica, debiendo contribuir como los demás españoles, con cargo a beneficios extraordinarios producidos por la guerra, pero «siempre que su aplicación no quebrante los principios a que se ajusta el régimen especial tributario de la Provincia».

La postura navarra fue defendida en varias reuniones mantenidas con el propio ministro de Hacienda, quien, finalmente, manifestó su disposición a no variar el régimen del Convenio, aunque este debería ser actualizado. La frágil economía de la posguerra, marcada por una fuerte depreciación monetaria, hacía necesaria una revisión del cupo y la armonización de la normativa fiscal.

Concluida la guerra civil, la Diputación franquista elegida por el Consejo Foral constituida el 16 de mayo de 1940 bajo la vicepresidencia de Tomás Domínguez Arévalo, no cuestionó la Ley de Reforma Tributaria de 16 de diciembre de 1940 del ministro José Larraz. Esta Ley, que pretendió mejorar los ingresos de la Hacienda estatal en la grave crisis de la posguerra, preceptuaba en el artículo 146 que «a los efectos de esta Ley, en las provincias de Álava y Navarra se tendrán en cuenta sus respectivas peculiaridades, mediante las disposiciones convenientes». Pero esta reforma evidenció, una vez más, la necesidad de la revisión del cupo y la resolución de diversos problemas de armonización provocados por la entrada en vigor de la Ley, por lo que el Gobierno español planteó la necesidad de realizar un nuevo Convenio que sustituyera al de 1927.

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

9.2. La negociación y aprobación del Convenio

La negociación partió de una propuesta inicial del Estado consistente en triplicar el cupo, la adición de un nuevo concepto de Usos y Consumos, y el establecimiento de la tributación de Estado sobre Renta y otros impuestos. Por su parte, la Diputación había elaborado ya algunos proyectos sobre las exenciones tributarias de Navarra, con el propósito de iniciar la reforma del Convenio, y en su sesión de 4 de abril de 1941 aprobó una propuesta de Bases para presentar al Ministerio de Hacienda, sobre la aplicación en Navarra de la Ley de Reforma Tributaria de 16 de diciembre de 1940, el cupo contributivo y otros extremos. Las Bases evidenciaban una actitud favorable de la Diputación a contribuir con la cuantía que le correspondiera a las dificultades de la Hacienda nacional. Admitían también la Contribución de Usos y Consumos, ajustándose para su exacción a las normas y tarifas dictadas o que se distasen por el Estado; este percibiría los impuestos cuya exacción se realizara fuera de Navarra, aunque el consumo tuviera lugar en la provincia, mientras que la Diputación recabaría los que hubieran de exaccionarse en Navarra. Se suprimirían los cupos por alcoholes, cerveza, achicoria y carburo de calcio, y la Diputación exaccionaría el impuesto de transportes. Asimismo, la Diputación atendería con sus propios medios a las obligaciones mantenidas con los recursos del arbitrio denominado subsidio. Por su parte, el Estado indemnizaría a la Diputación por las reducciones en la recaudación por la supresión o desgravación de impuestos establecidos en cuantía superior a 500.000 pesetas. Diferenciándose de la postura estatal, se proponía que la Diputación realizase la la imposición y cobranza de la Contribución sobre la Renta de las personas naturales con derecho al régimen foral, conforme al art. 15 del Código Civil, siempre que residiesen en la provincia más de seis meses dentro del año natural. Y, finalmente, el futuro cupo, que seguiría siendo único e inalterable, debería reflejar los incrementos de aplicación de las Bases, salvo las renovaciones establecidas de común acuerdo entre el Estado y la Diputación.

Conocidas las posturas que serían defendidas por ambas partes, la Orden del Ministerio de Hacienda de 10 de mayo de 1941 designó la Comisión ministerial negociadora, mientras que la Diputación navarra hizo lo propio con una Comisión encabezada por el propio vicepresidente de la Corporación foral.

Las comisiones negociadoras alcanzaron un acuerdo el 6 de noviembre y el nuevo Convenio Económico fue aprobado por la Ley de 8 de noviembre de 1941. Se trató de una «Ley de prerrogativa», es decir, una Ley dictada por el Jefe del Estado en virtud de las las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, con la que el dictador evitaba el debate y su posible modificación en las Cortes españolas. Se justificó la medida por tratarse de un acuerdo entre las partes, que debía mantenerse en los términos pactados.

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

9.3. El contenido del Convenio

La Exposición de Motivos de la ley franquista nada recogió en relación a la Ley Paccionada de 1841, aunque subrayó el hecho diferencial navarro al sostener, acorde con el espíritu nacional-católico, que

> «la presente Ley comprende un conjunto total y acabado de reglas y disposiciones referentes a las exacciones fiscales del Estado en su aplicación al régimen privativo de Navarra en lo económico, que el Gobierno se complace en respetar, por lo que tiene de peculiaridad histórica y tradicional, mientras no pugne con el interés, siempre supremo, nacional».

Y, tras reseñar las razones que exigían la elaboración de un nuevo Convenio, añadió que

> «todas estas circunstancias han conducido a la necesidad de convocar a la Diputación Foral de Navarra para señalar la nueva cuantía de su cupo... Igualmente ha sido preciso establecer normas detalladas para coordinar el régimen peculiar de Navarra con los nuevos impuestos que aquella Ley de Reforma Tributaria ha determinado como cargas fiscales de exigencia ineludible... Tales han sido, en esquemática exposición, los móviles y finalidades que han determinado esta ley a cuya confección se ha llegado en elevada y patriótica concordancia con los comisionados de la Diputación Foral de Navarra...».

El Convenio recogió los caracteres propios de la institución que ya se habían fijado en el anterior de 1927: la naturaleza paccionada, el reconocimiento de la autonomía fiscal navarra, la determinación de los criterios de armonización, la fijación de un cupo único y la inalterabilidad unilateral por parte del Estado.

El artículo primero fijó la elevación del cupo en 21 millones de pesetas, «de acuerdo con la Diputación Provincial de Navarra y dentro de su vigente régimen jurídico-económico». Y el segundo, «para armonizar el régimen general del Estado con el especial de Navarra», estableció, también de acuerdo con la Diputación, un total de diez disposiciones y una transitoria, que habían sido las acordadas por las Comisiones negociadoras y recogidas en el correspondiente acta del 6 de noviembre de 1941.

Con el Convenio, Navarra se reservaba la percepción de los impuestos de contribuciones, utilidades, derechos reales y transmisión de bienes, renta y usos y consumos, entre otros. El Estado asumía la recaudación de las imposiciones sobre gasolina, gas-oil, pólvoras y otras materias explosivas. La Diputación poseía amplias facultades para mantener y establecer en la provincia el régimen tributario que estimara procedente, por lo que pudo establecer un sistema propio que, garantizando el cupo contributivo al Estado, permitió obtener un remanente con

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

el que fueron sufragadas algunas inversiones de necesidad inmediata, como la renovación de las carreteras.

Se asistió así a una bifurcación del cupo, pues a la cantidad fija de 21 millones de pesetas como contribución por impuestos directos se le sumó otro cupo adicional revisable quinquenalmente en función de la población y de la recaudación estatal de los impuestos a que hacía referencia.

La disposición general núm. 5 introdujo la novedad de una Junta Arbitral:

> «Para todas las cuestiones relacionadas con la interpretación y aplicación del presente Convenio, la Diputación de Navarra podrá pedir en el plazo de tres meses, a contar de la fecha del acuerdo que haya motivado la discrepancia, su revisión por una Junta Arbitral, residente en Madrid, renovable cada tres años, formada por un representante del Ministerio de Hacienda del ramo correspondiente, otro de la Diputación y presidida por un Magistrado del Tribunal Supremo, designado por el Gobierno».

Esta Junta conocería de las cuestiones sobre la interpretación y aplicación del Convenio y se reuniría a petición de la Diputación. Este órgano no llegó a activarse, pues la Corporación nunca solicitó una reunión, optando por resolver los problemas mediante gestiones directas con el Gobierno español.

La prensa de la época, incondicional del régimen franquista, subrayó la importancia del mantenimiento de las características esenciales del régimen foral, por haberse establecido un nuevo cupo inalterable y paccionado.

10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969

10.1. Un Convenio obligado por las reformas tributarias de 1957 y 1964

La tributación española descasaba en los consumos específicos, gravados con diferentes tipos los distintos productos, por lo que se distorsionaban los precios del mercado y el sistema tributario quedaba desfasado. Esta realidad se acompañó, a partir de 1941, de un constante aumento de los tipos de gravamen en los recargos. El ministro Mariano Navarro Rubio quiso poner fin a esta situación en 1957 con una reforma tributaria que supusiese una recaudación efectiva y rápida, con el fin de lograr un equilibrio presupuestario desde el que encarar el Plan de Estabilización. Surgió así la Ley de 26 de diciembre de 1957 por la que se aprueban para el bienio económico 1958-1959, y reformas tributarias. La antigua Contribución de Utilidades de la Riqueza Mobiliaria quedó segregada en tres impuestos, la Contribución Industrial y de Comercio fue sustituida por el Impuesto sobre beneficios industriales y comerciales y se aumentaron los tipos impositivos del Impuesto General sobre la Renta. El éxito recaudatorio de la reforma fue inmediato.

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

En este marco, el ministro de Hacienda comunicó a la Diputación, en aquel año de 1957, la necesidad de revisar el Convenio de 1941, iniciativa que no llegó a buen puerto. La propuesta se planteó con mayor fuerza en 1961, en plena transformación económica. El Gobierno tecnócrata de la dictadura pretendía acabar con el cupo fijo de 21 millones de pesetas, y recabar de Navarra otras partidas que ascendían a 136,7 millones de pesetas, además de otras cantidades variables en los dos años siguientes. Las pretensiones del Estado fueron más allá en el Anteproyecto de Ley de Reforma del Sistema Tributario presentado en 1963, cuyo artículo 397 colisionaba frontalmente con los regímenes privativos de Navarra y de Álava. Las protestas, ahora más difícil de ahormar, aconsejaron al régimen canalizar una solución consensuada a través de una reunión de la Diputación Foral y de una Comisión del Consejo Foral con el propio Francisco Franco el 7 de noviembre en Madrid.

Se abrió en adelante una negociación marcada por el pulso en torno a la inclusión de la expresión *regímenes forales* –defendida desde Navarra y Álava– y no *regímenes fiscales* –como intentó introducir el Gobierno–, fórmula esta última que reducía la naturaleza y el alcance del fuero. Finalmente, la Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario, acabó incluyendo, en su artículo 229 que,

> «A los efectos de la aplicación en el territorio de esta Ley, se procederá en la siguiente forma:
>
> Uno. En Álava y Navarra se adoptarán por el Gobierno las disposiciones que determinen, con arreglo a sus respectivos regímenes forales, la aportación que cada una de aquellas provincias deba prestar al sostenimiento de las cargas generales del Estado.
>
> Al mismo tiempo, y de acuerdo, asimismo, con las respectivas Diputaciones, se adoptarán las medidas conducentes a asegurar la realización de los criterios distributivos, sociales y económicos, en que se inspire la política nacional».

La denominación *regímenes forales* no debía de ser muy querida por el Ministerio, pues, meses después, cuando la Ley fue desarrollada a través de un Decreto, volvió a modificarse el término por el de *regímenes fiscales*. En enero de 1965 la Diputación volvió a denunciar «el error jurídico sustancial» que entrañaba el cambio de las palabras, lo que originó una corrección de errores.

10.2. La negociación y aprobación del Convenio

La adaptación del régimen navarro a las reformas tributarias de 16 de diciembre de 1957 y de 11 de junio de 1964 tuvo lugar por la vía de la renovación del Convenio. Esas reformas habían creado importantes figuras como el Impuesto

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

sobre el tráfico de las empresas y el Impuesto sobre el lujo, que obligaban a una reforma del Convenio de 1941. La propia Ley de Reforma Tributaria de 1964 encomendaba al Gobierno que, de acuerdo con las Diputaciones, «se adoptaran las medidas conducentes a asegurar la realización de los criterios distributivos, sociales y económicos, en que se inspire la política nacional».

Las negociaciones fueron especialmente duras y se extendieron durante cinco años. El proceso negociador se originó en mayo de 1964 a raíz de la entrevista que los miembros de la Diputación mantuvieron con el ministro de Hacienda, Navarro Rubio. Si bien el objeto principal del encuentro perseguía lograr una autorización para que la Diputación concertara un empréstito en el extranjero para los planes de desarrollo aprobados por esta Corporación, el tema de la renovación del Convenio era insoslayable, pues no se podría conseguir lo primero sin revisar el cupo y los criterios de armonización. Por esta razón, fue el vicepresidente de la Diputación quien adelantó también este segundo propósito al ministro, y este propuso un tratamiento conjunto de ambos temas.

La Comisión negociadora del Convenio Económico, con sus colaboradores y auxiliares, fue nombrada el 24 de octubre de 1964. El Ministerio preparó un memorándum con sus planteamientos, que entregó a la Comisión navarra. Las primeras reuniones se celebraron en la primera mitad de 1965, mostrando ambas partes una clara voluntad negociadora partiendo siempre de un respeto al régimen foral. La Diputación informó de esta buena sintonía y del estado de las negociaciones al Consejo Foral Administrativo en sesión plenaria de 28 de junio de 1965.

La crisis política interna del régimen franquista que enfrentó a Laureano López Rodó y Mariano Navarro Rubio provocó la dimisión de este último en julio de 1965. La designación del nuevo ministro de Hacienda, Juan José Espinosa San Martín, abrió una segunda etapa en la negociación. Las negociaciones del Convenio no se reanudaron hasta el 25 de octubre de 1966, cuando la Comisión estatal entregó un Anteproyecto de Convenio Económico, en forma de contrapuesta al que había remitido la Comisión navarra el año anterior. La negociación fue complicada, tal y como se refleja del informe de los comisionados navarros presentado a la Diputación el 3 de noviembre de 1966.

Vistas las dificultades, los esfuerzos se focalizaron en cerrar la autorización del empréstito, lo que finalmente se logró, centrándose, en adelante, en culminar la negociación del Convenio. El Ministerio mostró una actitud más favorable y suavizó sus pretensiones iniciales. Se sucedieron entonces infinidad de reuniones hasta que finalmente se alcanzó un acuerdo el 15 de julio de 1969. El vicepresidente de la Diputación, Félix Huarte, y el director general del Tesoro, José Ramón Benavides, firmaron el acta el 19 de julio en Madrid. Su instrumento anexo fue publicado como Decreto Ley 16/1969, de 24 de julio, sobre

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

aportación de Navarra al sostenimiento de las cargas generales de la Nación y armonización de su régimen fiscal con el general del Estado. La Ley contenía un artículo único que reafirmaba el carácter pactado de la institución, siendo así una fórmula con la que Francisco Franco lograba sortear el paso por las propias Cortes franquistas, e incorporaba el Convenio al ordenamiento jurídico español.

10.3. El contenido del Convenio

La Exposición de motivos señaló las mismas causas que motivaron la renovación del Convenio de 1941, si bien la Diputación no logró que quedasen recogidos los principios forales con una gran concreción.

El nuevo acuerdo de 1969 consolidó notablemente la definición de la autonomía fiscal y la naturaleza pactada del Convenio de 1927, con una fórmula, ahora ampliada y reforzada, que indicaba que:

> «Las modificaciones totales o parciales del régimen establecido en el presente texto deberán hacerse, llegado el momento, por el procedimiento guardado para su adopción. El mismo procedimiento se seguirá para armonizar el citado régimen especial con los nuevos impuestos que el Estado pueda establecer en el futuro».

El Convenio reconocía a la provincia foral amplias facultades para mantener y establecer en la el régimen tributario que estimase procedente, siempre que no se opusiera a los pactos internacionales, al propio Convenio o a las contribuciones, rentas o impuestos del Estado. Se recogieron con minuciosidad los puntos de conexión de los diferentes impuestos y tasas, así como las normas de distribución y coordinación de competencias de gestión e inspección. Los criterios armonizadores afectaron a los nuevos impuestos o a los que el Estado estableciese en un futuro. Se reguló de nuevo la Junta arbitral, encargada de revisar los acuerdos sobre los que las Diputación y la Administración Central tuvieran discrepancia (art. 19). Asimismo, el Convenio creó dos comisiones coordinadoras, una para impuestos directos y otra para indirectos. Buscando una mayor efectividad, el Decreto 76/1973, de 18 de enero, las refundió en una sola comisión.

En cuanto al cupo contributivo fijo, dejó de ser una característica esencial del Convenio Económico navarro. Desde 1969 el modo con el que Navarra contribuyó al Estado pasó a ser un cupo contributivo de carácter fijo, que se elevaba de los 21 millones de pesetas que señalo el convenio de 1941 a 230 millones de pesetas. Pero, a su vez, existía un cupo revisable anualmente por impuestos indirectos y por desgravación fiscal a la exportación de un valor inicial de 390 y

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

80 millones de pesetas respectivamente (arts. 20 y 21). Como consecuencia del Convenio la aportación aumentó de manera notable en pocos años. Así, en 1970 la aportación ascendió hasta 745,7 millones de pesetas (el 29,43 % del presupuesto de la Diputación). En 1975 la contribución alcanzó los 1.235,4 millones, suponiendo el 24,4 % del presupuesto.

11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL

Acabada la dictadura, por Real Decreto-ley de 30 octubre 1976 se derogó el anterior Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, dejando abierta la posibilidad de mantener el sistema de convenios para Álava y Navarra y restablecerlo en Gipuzkoa y Bizkaia. La continuidad de la institución quedó patente con la renovación del Concierto alavés de 1976, que suscribió las posiciones armonizadoras que establecía el Convenio navarro. El modelo de cómputo del cupo alavés también se formuló, en gran medida, de manera idéntica al Convenio navarro.

La situación diferencial histórica que habían gozado las antiguas Provincias Vascongadas y Navarra, muy especialmente en relación al régimen de financiación foral que pervivió en Álava y Navarra durante la dictadura, quedó fijada en la Disposición adicional primera de la Constitución española de 1978, por la cual «la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. 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». La doctrina entendió y continúa considerando que el derecho histórico por antonomasia es el Convenio/Concierto Económico, aunque en ningún lugar de la Carta Magna se aluda a estas instituciones como expresión de la foralidad o de un régimen privativo de estos territorios históricos derivado de la Disposición adicional primera. Así pues, el sistema tributario foral no deriva directamente de los artículos 156 a 158 de la Constitución española, sino de la Disposición adicional primera de esta.

El Convenio Económico de 1969 fue modificado parcialmente en 1978 y 1979 como consecuencia de la Reforma Fiscal del ministro de Hacienda Francisco Fernández Ordoñez, que derogó o modificó diferentes impuestos.

A su vez, como el Convenio de 1969 no fijó un plazo de vigencia, cuando Navarra accedió a la autonomía constitucional, los límites tributarios impuestos a la potestad tributaria navarra fueron los principios contenidos en el Título Preliminar del Convenio Económico de 1969, por lo que estos principios alcanzaron, así, rango estatutario.

Hubo que esperar a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, para encontrar una primera iden-

EL CONVENIO ECONÓMICO
ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

tificación del estatus constitucional del Convenio. En concreto, la Disposición adicional segunda de la LOFCA, señalaba que,

> «En virtud del régimen foral, la actividad financiera y tributaria de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico. En el mismo se determinaran las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado, así como los criterios de armonización de su regimen tributario con el régimen general del Estado».

El sistema financiero de las Comunidades de régimen común es de unión en los ingresos y de separación en los gastos, con matices en uno y otro caso, mientras que el Convenio supone un sistema de separación en los ingresos y en los gastos. Este sistema de financiación navarro supuso que Navarra acabaría teniendo atribuidas competencias en cuanto a la titularidad normativa, gestora y recaudatoria de los tributos convenidos y de los no convenidos propios de esta Comunidad. Pero para sufragar las competencias privativas del Estado, tanto para prestar determinados servicios en el ámbito territorial navarro como fuera de este por ser competencias exclusivas del mismo, Navarra debe contribuir a las cargas generales del Estado mediante la figura de la aportación económica.

Llegó, por fin, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), en cuyo artículo 45 quedó regulada nuestra institución en sus aspectos más básicos:

> «1. En virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico.
>
> 2. En los Convenios Económicos se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado señalando la cuantía de las mismas y el procedimiento para su actualización, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado.
>
> 3. Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el correspondiente Convenio Económico que deberá respetar los principios contenidos en el Título Preliminar del Convenio Económico de mil novecientos sesenta y nueve, así como el principio de solidaridad a que se refiere el artículo 1.º de esta Ley Orgánica.
>
> 4. Dada la naturaleza paccionada de los Convenios Económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la Nación y la Diputación, serán sometidos al Parlamento Foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley ordinaria».

Igualmente trascendental fue el artículo 71, que impide la reforma unilateral del régimen foral por su carácter paccionado, por lo que se entiende que la modificación del Convenio debe hacerse mediante ley. Por su carácter paccio-

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

nado, el procedimiento especial de aprobación de la Ley que regula el Convenio Económico, requiere la participación imperativa del Parlamento Foral y de las Cortes Generales para su aprobación (art. 45.4), previa negociación entre los gobiernos autonómico y estatal, prohibiendo expresamente la reforma unilateral.

La LORAFNA recogió expresamente la potestad de Navarra para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario (imposición directa), siempre que no se oponga a los pactos internacionales y a los impuestos del propio Estado, debiendo respetar el principio de solidaridad (presión fiscal efectiva).

12. UN PUNTO DE LLEGADA: EL CONVENIO A PARTIR DE 1990, ENTRE LA HISTORIA Y EL FUTURO

Las reformas fiscales efectuadas de 1977 y 1978, las modificaciones generadas por el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea y la introducción del IVA fueron elementos que obligaron a una nueva renovación del Convenio Económico. La firma del acuerdo se retrasó hasta el 31 de julio de 1990 por la necesidad de negociar las nuevas fórmulas de ajuste financiero para adecuar el traspaso de competencias que recibió Navarra, algunas tan complejas como las relativas a Sanidad y Educación.

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, está todavía vigente, aunque ha conocido las actualizaciones sucesivas de 1997, 2003, 2007, 2011 y 2017. Entramos así en la historia actual de la institución, marcada hoy por la actualización del quinquenio 2015-2019 firmada en Madrid el 27 de diciembre de 2017 por el consejero de Hacienda y Política Financiera del Gobierno de Navarra, Mikel Aranburu, y por el ministro de Hacienda y Función Pública, Cristóbal Montoro. No entraremos a analizar el actual Convenio, tarea del resto de los ponentes. Nos limitaremos a recordar brevemente los principios y características del Convenio de 1990 que engarzan con su realidad histórica. Son cuestiones, en todo caso, en las que han profundizado con mayor pericia estudiosos de la talla de Fernando de la Hucha, Mikel Aranburu o Juan Cruz Alli.

El nuevo Convenio tuvo la virtud de institucionalizar los órganos negociadores que, como hemos ido viendo, históricamente no se rigieron por unos mismos criterios. La Comisión Coordinadora del Convenio Económico es aquella institución concebida desde un modelo bilateral –Estado y Comunidad Foral– que cumple la función de entendimiento y gestión común para la cooperación y la interpretación conjunta de la Ley del Convenio, según recoge el artículo 67 de este texto legal, donde se define su composición y competencias. Por otro lado, la Comisión Negociadora, en atención al ya reproducido artículo 45.4 de la LO-

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

RAFNA, depende del Gobierno de Navarra, aunque el Parlamento Foral deberá aprobar el Convenio por Ley Foral. Por este hecho, es especialmente importante contar con mayoría suficiente en el Parlamento, pues, de lo contrario, no se podrá hacer efectiva la negociación. Es lo que ocurrió en la reforma de 1990, en la que el Gobierno de Navarra hubo de nombrar una Comisión Negociadora que incluía a miembros de otros grupos políticos del Parlamento foral.

Está, por otra parte, la Junta Arbitral para resolución de conflictos. Si algo ha caracterizado la historia del Convenio han sido los numerosos conflictos competenciales o normativos con el Estado. Ocurrió históricamente y era previsible que siguiese acaeciendo en el futuro. En el nuevo marco autonómico configurado a partir de 1978, la convivencia de dos sistemas de financiación podía suscitar conflictos de carácter aplicativo y generar una situación en la que se necesitasen concretar puntos de conexión u otros aspectos. De esta forma y siguiendo el modelo histórico, la Ley del Convenio Económico previó una Junta Arbitral con el fin de cumplir las siguientes funciones recogidas en el artículo 51.1:

«a) Conocer de los conflictos que surjan entre las Administraciones interesadas como consecuencia de la interpretación y aplicación del presente Convenio a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales.

b) Resolver los conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Foral, o entre ésta y la Administración de una Comunidad Autónoma, en relación con la aplicación de los puntos de conexión de los tributos cuya exacción corresponde a la Comunidad Foral de Navarra y la determinación de la proporción correspondiente a cada Administración en los supuestos de tributación conjunta por el Impuesto sobre Sociedades o por el Impuesto sobre el Valor Añadido.

c) Resolver las discrepancias que puedan producirse con respecto a la domiciliación de los contribuyentes».

La composición de la Junta Arbitral, según el artículo 51.2 de la Ley del Convenio Económico, queda integrada por tres expertos de reconocido prestigio en materia tributaria o hacendística, nombrados por el Ministro de Hacienda y por el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra. La Junta resuelve las cuestiones conforme a derecho y, sus acuerdos, sin perjuicio de su carácter ejecutivo, son susceptibles de recurso en vía contencioso-administrativa y ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo (art. 51.3). El Real Decreto 353/2006, de 24 de marzo, por el que se aprueba la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico, desarrolla las normas de funcionamiento, organización y procedimiento de este órgano.

Los límites materiales del poder tributario de la Comunidad Foral de Navarra están compuestos por tres bloques normativos básicos, que Fernando de la Hucha ha identificado así: en primer lugar, el Tratado de la Unión Europea

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

que desarrolla el respeto a las libertades individuales, la libertad de circulación de personas y de capital, y la armonización del IVA, a los que se suma el Impuesto de Sociedades. El segundo bloque está constituido por el límite que representa la propia Constitución Española de 1978, en referencia a los principios relativos al ámbito financiero, así como los de justicia material contenidos en el artículo 31.1 del texto constitucional. Estarían, además, los principios de igualdad, generalidad, progresividad del sistema en su conjunto y proscripción del carácter confiscatorio. Tampoco se pueden adoptar medidas que, de forma directa o indirecta, obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de personas o la libre circulación de bienes en todo el territorio español, tal y como señala el artículo 139.2 de la Constitución. El tercer bloque está formado por los límites establecidos en el artículo 2 de la Ley del Convenio relativa a la potestad tributaria, que en su redacción dada por la Ley 14/2015, de 24 de junio, establece que:

> «1. En el ejercicio de la potestad tributaria a que se refiere el artículo anterior, la Comunidad Foral de Navarra deberá respetar:
>
> a) Los criterios de armonización del régimen tributario de Navarra con el régimen general del Estado establecidos en este convenio económico.
>
> b) Las competencias que, conforme a lo dispuesto en el presente convenio económico, correspondan al Estado.
>
> c) Los tratados o convenios internacionales suscritos por el Estado, en especial los firmados para evitar la doble imposición, así como las normas de armonización fiscal de la Unión Europea, debiendo asumir las devoluciones que proceda practicar como consecuencia de la aplicación de tales convenios y normas.
>
> d) El principio de solidaridad a que se refiere el artículo 1.º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
>
> e) Las instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional, según lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
>
> 2. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de régimen general del Estado, la Comunidad Foral de Navarra podrá establecer y regular tributos diferentes de los mencionados en el presente Convenio, respetando los principios recogidos en el apartado 1 anterior y los criterios de armonización previstos en el artículo 7 de este Convenio».

Este artículo 2 de la Ley del Convenio Económico recoge, como acabamos de ver, el modelo de convergencia del Convenio. Se trata de una fórmula que ya quedó resuelta de la misma manera en Título preliminar del Decreto Ley 16/1969 de 24 de julio para los territorios de Álava y Navarra, en donde se indicaba que las facultades de ambas provincias para la gestión y recaudación eco-

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

nómica deberían adecuarse al régimen resultante del propio Convenio, pactos internacionales y contribuciones, rentas y otros impuestos privativos del Estado. Vinieron después la Disposición adicional primera de la Constitución española y el desarrollo estatutario, donde se proclamó el modelo de convergencia (art. 41 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y art. 45 de la LORAFNA). De este modo, el Convenio de 1990 y sus consiguientes reformas han ido logrando la adecuación del régimen foral a los criterios de convergencia y armonización consagrados por la Constitución española y otros textos de carácter internacional que afectan a la Comunidad Foral de Navarra.

El Convenio Económico ha quedado perfectamente consolidado en el actual Estado autonómico, demostrando ser escrupuloso con el principio de solidaridad e igualdad consagrado en el artículo 138 de la Constitución española. La institución no es una reliquia del pasado, pues ha demostrado casar bien con el actual modelo autonómico.

El futuro del Convenio parece pasar por el modelo de Estado que debería ser acometido en la próxima reforma constitucional. Si se optase por una reforma de mínimos, no parece que esta afectaría a la Disposición adicional Disposición adicional primera. Sin embargo, si España se encaminase hacia un Estado federal, el futuro del régimen concertista dependería de si se optase por un federalismo simétrico –donde el sistema del Convenio/Concierto no parecería tener sentido, a no ser que se extendiese a todo el Estado– o asimétrico, siendo este último una solución más lógica atendiendo a la pluralidad histórico-jurídica española. En el otro extremo estaría la opción de un Estado español centralizado y unitario, en el que el Convenio y el Concierto Económicos no tendrían encaje alguno, al menos a tenor de lo que sostienen las fuerzas políticas que actualmente enarbolan la bandera del nacionalismo español unitario. Más allá de estas opciones planteadas en un marco constitucional, estaría cualquier opción de tipo soberanista, que, obviamente, supondría el final del sistema del Convenio/Concierto en su concepción actual.

BIBLIOGRAFÍA

AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, «El Convenio Económico», *Curso de Derecho Foral Navarro*, II, *Derecho Público*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1959, pp. 11-32.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, «El Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra tras su modificación por la Ley 19/98, de 15 de junio», *Anales de Derecho. Colección Huarte de San Juan*, 1 (1999-2000), pp. 201-238.

– «El Convenio Económico de 1969 visto por uno de sus actores», *Príncipe de Viana*, 228 (2003), pp. 219-232.

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

– «Caracterización y fundamentación jurídica de la Ley de 1841 y de los Convenios de Tejada Valdosera (1877) y Calvo Sotelo (1927)», *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 6 (2009), pp. 515-646.
– «El Convenio Económico de 1927 (I): La Dictadura de Primo de Rivera. La reforma fiscal, el aumento del cupo y las cuestiones forales», *Revista Jurídica de Navarra*, 47 (2009), pp. 11-38.
– «El Convenio Económico de 1927 (II): cupo y régimen fiscal», *Revista Jurídica de Navarra*, 48 (2009), pp. 107-129.
– *Los Convenios Económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía normalizada*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2010.

Aranburu Urtasun, Mikel, *Provincias Exentas. Convenio-Concierto: identidad colectiva en la Vasconia peninsular (1969-2005)*, Donostia/San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2005.
– «Evolución de los Conciertos y Convenios Económicos hasta 1936. Una perspectiva comparada», *Iura Vasconiae*, 10 (2013), pp. 219-278.
– «Mantenimiento y renovación de los Conciertos y Convenios Económicos durante el período de la Guerra Civil a la Constitución (1936-1978)», *Iura Vasconiae*, 11 (2014), pp. 33-69.

Barrera, Fulgencio, *Breve reseña histórica de la Ley de modificación de fueros de Navarra de 16 de agosto de 1841,* s.f. Manuscrito en Archivo Real y General de Navarra, analizado por Martínez Beloqui, Sagrario, *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 28-33.

Calvo Sotelo, José, *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la Historia*, Madrid: Imprenta Clásica Española, 1931.

De La Hucha Celador, Fernando, *Introducción al régimen jurídico de las Haciendas Forales*, Barcelona: La Caixa; Madrid: Civitas, 1995.
– «El Concierto Económico del País Vasco y el Convenio Económico de Navarra: relaciones horizontales y conflictos potenciales», *Civitas. Revista española de Derecho Financiero*, 123 (2004), pp. 559-602.
– *El régimen jurídico del Convenio Económico de la Comunidad Foral de Navarra*, Donostia: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2006.
– Rasgos generales del Convenio y del Concierto Económico actuales. *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 6 (2009), pp. 709-750.
– *La inserción constitucional del Convenio económico de Navarra. Lección inaugural del curso académico 2010-2011*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2010.

Del Burgo Azpíroz, Jaime Arturo, *La autonomía financiera de Navarra: el sistema de Convenio Económico*, Pamplona: Gobierno de Navarra, Departamento de Presidencia e Interior, 1996.

Del Burgo Tajadura, Jaime Ignacio, *Régimen fiscal de Navarra. Los Convenios Económicos*, Pamplona: Aranzadi, 1972.
– *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero. Los Derechos Históricos de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1987.

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

– *El Convenio Económico entre el Estado y Navarra de 1990*, Pamplona: Cámara de Comercio e Industria de Navarra, 1991.

Esarte, Pedro Mª, *España y Navarra desde el siglo XIX. La imposición que encubren los «Convenios»,* Arre: Pamiela, 2017.

Ilarregui, Pablo, *Memoria sobre la Ley de la Modificación de los Fueros*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1872.

Jimeno Aranguren, Roldán, *Nafarroa eta Estatuaren arteko Hitzarmen Ekonomikoaren testu historikoak: Erakundearen historiari sarrera eta agiriak*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública / Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 2009.

Loperena Rota, Demetrio, *Aproximación al régimen foral de Navarra*, Oñati: Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 1984.

Los Arcos León, Blas, «La financiación de Navarra. El modelo de Convenio Económico», *Revista de Economía Pública,* 13 (1991), pp. 167-189.

Martínez Beloqui, Sagrario, «La negociación del Convenio de Tejada Valdosera», *Príncipe de Viana*, Anejo 10. *Primero Congreso General de Historia de Navarra, 5*, *Comunicaciones*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1988, pp. 271-281.

– Los antecedentes económicos de la Gamazada: 1841-1893. Mª Mar Larraza (koord.), *La Gamazada. Ocho estudios para un centenario*, Pamplona: Eunsa, 1995, pp. 63-82.

– *Navarra, el Estado y la Ley de modificación de Fueros de 1841*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999.

Martínez Díez, Gonzalo, *Fueros sí, pero para todos. Los Conciertos Económicos*, Madrid: Alce-Silos, 1976.

Martínez Tomás, Antonio, *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra.* Edición de Juan Cruz Alli Aranguren y Roldán Jimeno Aranguren, Donostia/San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2014.

Medina Guerrero, Manuel, *Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978*, Oñati: IVAP, 1991.

Miranda Rubio, Francisco, «El Convenio económico entre Navarra y el Estado de 1927», *Notas y Estudios de Ciencias Sociales*, 2 (1989), pp. 173-211.

– «El Convenio Económico de 1927 entre Navarra y el Estado», *Príncipe de Viana*, LII, 192 (1991), pp. 227-255.

Miranda Rubio, Francisco, Ilundáin, Eliane, Balduz, Jesús, *Cien años de fiscalidad en Navarra (1841-1941),* Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998.

– *Fiscalidad y foralidad en Navarra (1941-1990)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2003.

Monreal Zia, Gregorio, Convenio y Conciertos Económicos con el Estado en Vasconia. *El territori i les seves institucions històriques. Actes. Ascó, 28, 29 i 30 de novembre de 1997*, Barcelona: Fundació Noguera, 1999, pp. 385-440.

– «El origen y construcción del derecho histórico del Convenio y de los Conciertos Económicos (1841-1991)», *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho,* 18, Joxe Mari Aizega (ed.), *Concierto y Convenio Económico: Jornadas de Estudio*, Donostia: Eusko Ikaskuntza, 2002, pp. 353-365.

EL CONVENIO ECONÓMICO ROLDÁN JIMENO
1. INTRODUCCIÓN
2. UN PUNTO DE PARTIDA
3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD
4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL
5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA
6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS
7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)
8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941
10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969
11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL
12. UN PUNTO DE LLEGADA
BIBLIOGRAFÍA

Muruzábal Lerga, Javier, «El acuerdo sobre adaptación del Convenio Económico con Navarra al nuevo régimen de imposición indirecta», *Revista Jurídica de Navarra*, 2 (1986), pp. 81-101.

Núñez Boluda, Francisco, «La actualización del Convenio económico con Navarra», en *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, vol. 13, núm. 38 (1983), pp. 421-436.

Olóriz Azparren, Hermilio de, *La cuestión foral. Reseña de los principales acontecimientos ocurridos desde mayo de 1893 a julio de 1894*, Pamplona: Imprenta provincial, 1894.

Oroz Zabaleta, Luis, *Legislación administrativa de Navarra. Tomo 1,* Pamplona: Artes Gráficas, 1917.

Pérez Tafalla, Esteban, *Protesta foral de Navarra*, Pamplona: Edic. del autor, 1893.

Razquin Lizarraga, José Antonio, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.

Salcedo Izu, Joaquín (1991), «El Convenio de Navarra. Análisis de un sistema», *Revista de Hacienda Autonómica y local*, 61 (1991), pp. 55-74.

Simón Acosta, Eugenio, Los Tributos de los Regímenes Forales. Javier Lasarte (koord.), *Manual General de Derecho Financiero*, IV, *Sistema Tributario Autonómico y Local*, Granada: Comares, 1994.

– «El Convenio Económico», *Civitas. Revista española de Derecho Financiero*, 98 (1998), pp. 213-246.

– Cuestiones actuales sobre el Convenio Económico. *Presente y Futuro del Régimen Foral de Navarra. Jornadas Conmemorativas del XX Aniversario del Amejoramiento del Fuero. Pamplona, 17 y 18 de Octubre de 2002*, Pamplona: Aranzadi; Gobierno de Navarra, 2003, pp. 19-60.

Uriarte, Pedro Luis, *El Concierto Económico vasco: Una visión personal*, Bilbao: edic. del autor, 2015. www.elconciertoeconomico.com

Virto Ibáñez, Juan Jesús, «El convenio económico de 1941 entre Navarra y el Estado», *Notas y Estudios de Ciencias Sociales*, 3 (1990), pp. 147-160.

EL CONVENIO ECONÓMICO
ROLDÁN JIMENO

1. INTRODUCCIÓN

2. UN PUNTO DE PARTIDA

3. LA CRISIS DE LA FORALIDAD

4. LA DESAPARICIÓN DEL REINO DE NAVARRA Y LA NUEVA HACIENDA FORAL

5. LA ÚLTIMA GUERRA CARLISTA Y EL CONVENIO DE TEJADA VALDOSERA

6. LA GAMAZADA Y SUS CONSECUENCIAS

7. EL PRIMER CONVENIO ECONÓMICO (1927)

8. EL MANTENIMIENTO DEL CONVENIO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA

9. LA GUERRA CIVIL, LA DICTADURA FRANQUISTA Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941

10. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969

11. EL CONVENIO, DERECHO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL

12. UN PUNTO DE LLEGADA

BIBLIOGRAFÍA

COMPETENCIAS DE NAVARRA EN LA EXACCIÓN DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS



Javier Zabaleta
Director del Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico
Hacienda Tributaria de Navarra

Siguiendo con la jornada de divulgación del Convenio Económico, paso a analizar las competencias de Navarra en la exacción de los impuestos directos e indirectos. No es una tarea fácil porque es una exposición que va a resultar prolija, pero se le va a dar una orientación hacia la sencillez y la divulgación. Este ejercicio de divulgación del Convenio Económico tiene tres motivaciones.

La primera deriva de la obligación de transparencia que necesitamos para exponer al mundo qué es nuestro Convenio Económico, porque, a veces, se nos acusa de que es algo oscuro, de que son pactos «de tapadillo». Creo que es importante explicarlo con sencillez y para todo el mundo: ¿Qué es nuestro Convenio Económico? El segundo motivo dimana de la necesidad de su divulgación. Queremos que la mayoría de las personas y de las empresas conozcan el Convenio, esto es, conozcan las reglas del Convenio, aunque sea de una manera básica. Cuanta más gente las conozca, mejor sabrá aplicarlas. El tercer motivo estriba en que queremos que esta transparencia, y esta divulgación, aporten seguridad jurídica. Es en este tercer aspecto en el que quería incidir, porque los ciudadanos y ciudadanas tenemos una relación muy estrecha con las haciendas públicas. Tenemos unas obligaciones costosas como consecuencia del pago de los impuestos, y no digamos las empresas. Las empresas tienen que realizar inversiones, y necesitan para ello seguridad jurídica, y es importante que conozcan las reglas; y nosotros, los ciudadanos y ciudadanas, también necesitamos conocer las reglas de nuestras relaciones con las haciendas públicas; en definitiva, es menester saber con precisión a quién tenemos que pagar los impuestos. Y con qué Hacienda nos debemos relacionar. ¿Nos relacionamos con la Hacienda de Navarra o nos relacionamos con la Hacienda del Estado?; ¿o con la de Gipuzkoa-?

Por tanto, es importante que, sin perder el rigor, hagamos un esfuerzo encaminado a exponer con sencillez y con ánimo de divulgación y de transparencia cuáles son las competencias de Navarra en la exacción de los diferentes impues-

tos. En lo que a mí me toca, esto es, en la exacción de los impuestos directos e indirectos, la tarea no es sencilla, porque dichas competencias son prolijas, pero trataremos de resumirlas para ver si somos capaces de entender bien en qué consisten esas competencias.

Se ha dividido la exposición en cinco apartados y, con esa intención divulgativa y didáctica, las cuatro primeras las he planteado como preguntas. Para ser más exactos, preguntas y respuestas. Lejos, quizá, de una exposición académica o de un planteamiento de teorías jurisprudenciales, vamos a tratar, sin perder el rigor, de intentar bajar un poco el nivel académico y explicar con sencillez y claridad cuáles son estas competencias de Navarra.

En primer lugar vamos a preguntarnos qué es el Convenio Económico. Es importante dedicar algo de tiempo a analizar qué es el Convenio. Desde el punto de vista formal –aunque de alguna manera ya lo ha explicado el profesor Roldán Jimeno– y también desde el punto de vista material, puesto que veremos que va a aglutinar un conjunto de aspectos. Efectivamente el Convenio contiene un conjunto de competencias tributarias de Navarra. De estas competencias tributarias forman parte los ajustes a la recaudación tributaria, que explicará a continuación Luis Esain, y de ambos conceptos conjuntamente (de las competencias tributarias y de los ajustes a la recaudación) emana el por qué Navarra tiene que pagar la aportación al Estado. Creo que es importante hacer ver el conjunto de lo que es el Convenio Económico.

A continuación pasaremos a la segunda cuestión, a ver qué competencias tributarias básicas o generales se derivan del Convenio. Quiero hacer hincapié en las competencias generales porque nos referiremos en esta parte, no a las competencias de exacción concretas de cada impuesto, sino a las competencias estructurales, a las básicas, a las generales. Y ahí (en ese contexto) explicaremos de una manera somera qué quiere decir tener un régimen tributario propio.

La tercera cuestión va a tratar sobre qué impuestos tiene Navarra competencias. Vamos a hacer una enumeración. ¿Navarra tiene competencias sobre cinco impuestos, sobre quince, sobre veinticinco? ¿Sobre cuántos impuestos tiene Navarra competencia? Y ello, para darnos cuenta de la tarea tan importante que tiene Navarra en esta materia. Navarra tiene competencia sobre muchos impuestos, y necesita tener una Hacienda potente y bien engrasada. Dentro de este apartado y en segundo lugar, de una manera somera, vamos a comparar las competencias de la Hacienda de Navarra con las competencias de las comunidades autónomas de régimen común. Y eso, ¿por qué? Porque, para ver las competencias de Navarra, a veces es muy didáctico compararlas con las competencias de otras comunidades autónomas.

Y la cuarta cuestión consiste en que, una vez que hemos visto sobre qué impuestos tiene competencia Navarra, vamos a ver qué competencias concretas

tiene Navarra sobre cada uno de esos impuestos. No nos vamos a extender a todos los impuestos y a todas las competencias concretas, pero sí nos vamos a apoyar en tres grupos: en la cuestión de la gestión, recaudación e inspección de los impuestos. En ese marco se explicará la capacidad normativa y los puntos de conexión, que es un aspecto muy importante. Esta palabra de «puntos de conexión» seguramente resultará un poco oscura, pero trataremos de explicarla y de poner ejemplos para entenderla. Aunque efectivamente hay muchos puntos de conexión, y no se trata de que los aprendamos todos, es importante que sepamos qué son los puntos de conexión, cuáles son los más importantes, y por qué se establecen esos puntos de conexión y no otros. Y a través de la explicación de este concepto enlazaremos con los ajustes a la recaudación, que explicará posteriormente Luis Esain de manera pormenorizada. Y es que, a veces, la recaudación tributaria de Navarra que se deriva de esos puntos de conexión no es suficiente, no es totalmente satisfactoria y necesita un ajuste posterior, también recaudatorio. Se trata de los ajustes que va a explicar a continuación Luis Esain. Y finalmente, en quinto lugar, terminaremos con las conclusiones, unas conclusiones muy sencillas pero que se derivan de lo que habremos expuesto.

Vamos a analizar en primer lugar qué es el Convenio. Desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material. Desde el punto de vista formal, no vamos a insistir demasiado porque ya lo ha dicho casi todo el profesor Roldán Jimeno. Quería subrayar algunas cuestiones que, a veces, nos pasan un poco desapercibidas, en aras de la transparencia, en aras de los ataques que dicen que esto es un pacto semisecreto. Desde el punto de vista formal, el Convenio Económico es una ley estatal, es una ley que la aprueban las Cortes Generales del Estado. Desde el punto de vista de la transparencia, creo que es un tema fundamental y a veces se nos olvida: no es una ley foral. Es una ley estatal. Efectivamente, es el instrumento jurídico que establece la financiación de la Comunidad de Navarra, pero es una ley estatal, y esta ley, como ha dicho el profesor Roldán Jimeno, forma parte del bloque de constitucionalidad (ver la disposición adicional primera de la Constitución, y el articulo cuarenta y cinco de la LORAFNA, referido al Convenio Económico). Además, hay que destacar que el hecho de que sea una ley estatal de carácter paccionado le da un plus de legitimidad, un plus de fuerza. Porque, efectivamente, el hecho de que sea necesario, para que se tramite y se apruebe como ley en las Cortes Generales, que haya primero un acuerdo entre los representantes del Gobierno de Navarra y del Estado; y que haya una conformidad del Parlamento de Navarra (el cual, aunque no es una ley foral, debe prestar también su aceptación), efectivamente le da a esa ley estatal un plus de legitimidad y un plus de fuerza. Es importante destacarlo.

Desde el punto de vista material el Convenio Económico es un conjunto de relaciones tributarias y financieras entre la Hacienda de Navarra y la del Estado.

Esas relaciones son de capital importancia. Las vamos a resumir en dos tipos a las relaciones tributarias, y también en dos tipos a las relaciones financieras.

Las relaciones tributarias que el Convenio determina son, por un lado, las competencias de Navarra para establecer y regular los impuestos que deben pagar los ciudadanos y las empresas a la Hacienda de Navarra. De ese primer aspecto, efectivamente, deriva la competencia que Navarra tiene para obtener una recaudación tributaria; y además, dentro de las relaciones tributarias, fija el método para realizar los ajustes a la recaudación tributaria. ¿Por qué estos ajustes a la recaudación? Porque, a veces, esas competencias de Navarra en la recaudación tributaria no se adecuan correctamente a la realidad; en ocasiones, se deben adaptar mejor a la realidad y para ello es necesario hacer unos ajustes con posterioridad a la recaudación tributaria obtenida. Para explicar las relaciones financieras, no podemos perder de vista que el Convenio Económico determina el método para fijar la aportación de la Comunidad Foral a las cargas asumidas por el Estado. Efectivamente, dado que Navarra recauda todos los impuestos, es necesario también pagar al Estado la parte de las competencias por la prestación de servicios que Navarra no ha asumido. Y también en el ámbito de las relaciones financieras nos encontramos, aunque se nos olvida a veces, pero tiene una importancia grande, con que el Convenio Económico, en el artículo sesenta y siete, apartado dos, establece la necesidad de acordar los compromisos en materia de estabilidad presupuestaria. Esos compromisos ahora están muy en boga: la regla del gasto, la regla del déficit y la regla de la deuda. Efectivamente, hay que acordar esas reglas con el Estado. Si bien, es cierto, nuestra capacidad de acuerdo no es igual que la del Estado, efectivamente ahí está esa competencia para el acuerdo.

Es sabido que el Reino de España está en el club de los veintiocho de la Unión Europea, y ésta le impone unas disciplinas presupuestarias importantes. El Estado, a su vez, distribuye esas disciplinas (restricciones) entre las comunidades autónomas, y también le afectan a Navarra. Lo concerniente a dichas disciplinas presupuestarias, correspondientes a Navarra, es necesario que se acuerde en el marco del Convenio Económico. Por tanto, el Convenio Económico es el conjunto de las relaciones tributarias y financieras de Navarra con el Estado, y por eso debemos entender que es un conjunto armónico, un conglomerado de competencias que, de manera aislada, una no se entiende sin la otra.

Pasando al segundo punto de la exposición, ¿qué competencias tributarias generales atribuye a Navarra el Convenio? Hablamos de competencias generales, todavía no vamos a entrar en competencias sobre impuestos concretos.

Para esta cuestión es importante que nos fijemos en los artículos 1 y 4 del Convenio. Ambos son totalmente complementarios. En el artículo 1, se establece que «Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio

régimen tributario». ¿Qué es tener un régimen tributario propio? Un régimen tributario propio implica que no sólo tenemos competencia para regular la normativa de nuestros tributos sino que además tenemos potestad para regular las normas para su gestión, para su inspección y para su recaudación. Por tanto, Navarra, además de tener potestad para regular uno por uno sus impuestos, tiene competencia, y así lo ha hecho, para tener su propia ley foral general tributaria, su propio reglamento de inspección, su propio reglamento de recaudación, etcétera. Es decir, el artículo 1 nos lleva a la capacidad reguladora de Navarra, a la capacidad de crear Derecho. Es importante destacar esto y complementarlo con el artículo 4, porque, además de crear Derecho, Navarra tiene competencia para exaccionar, o sea, para aplicar ese Derecho: para recaudar, para gestionar, para inspeccionar. Y ese es el complemento del artículo 1 (crear Derecho): el artículo 4 (esto es, aplicar el Derecho).

En lo concerniente a esta aplicación del Derecho, el artículo 4 establece que tenemos las mismas competencias y prerrogativas que la Hacienda Pública del Estado. Desde el punto de vista general, éstas son nuestras amplísimas competencias, pero vamos a descubrir que también tenemos limitaciones. Efectivamente nuestro régimen tributario propio, nuestra capacidad de crear Derecho y de aplicar el Derecho tiene unos límites. En primer lugar, unos límites generales. Luego veremos que hay unos límites específicos en cada impuesto. Estos límites generales son los Tratados y Convenios internacionales suscritos por el Estado. Navarra no puede ir en contra de los convenios de doble imposición que ha firmado el Estado. Navarra no puede ir en contra de los convenios multilaterales que se firman en la OCDE, o de las directrices de la OCDE sobre los precios de competencia, o sobre el Plan de Acción de la OCDE en relación con el B.E.P.S., o sea, con la erosión de bases imponibles y traslado de beneficios. Navarra tampoco puede ir en contra de las normas de la Unión Europea, pues sabemos que el derecho de la Unión Europea tiene efecto directo y el efecto primacía. Esto es, el derecho de la Unión Europea se aplica directamente. Además, en caso de contradicción de una norma interna con una norma de la Unión Europea, por el eludido efecto primacía, se aplica el Derecho de la Unión Europea. Navarra no puede ir en contra de ese Derecho.

Además, dentro de esas limitaciones generales, nos tenemos que adecuar a la Ley General Tributaria estatal en terminología y conceptos. Adicionalmente tenemos que tener una presión fiscal efectiva, global y equivalente a la del Estado. No está definido qué es el concepto de presión fiscal, pero más o menos se puede entender que es la recaudación tributaria dividida por el Producto Interior Bruto. Pero debe ser una presión fiscal efectiva global. Esto es, referida a la recaudación del conjunto de todos los impuestos (no a la recaudación de cada uno de ellos) y equivalente, o sea, no completamente igual.

Tampoco podemos poner trabas a la libertad de circulación, de establecimiento, de personas, de bienes (estas libertades son los principios básicos de la Unión Europea), y también tenemos que tener la misma clasificación de las actividades económicas a efectos de cooperación y de intercambio de información.

Estos son los límites generales que tiene Navarra y con eso podemos dar por concluida la segunda parte de la ponencia.

Vamos a pasar a la tercera: ¿sobre qué impuestos tiene Navarra competencia?

Navarra tiene competencia sobre muchos impuestos, sobre todos los que están mencionados en el Convenio. Los impuestos directos son ocho: El IRPF, el Impuesto sobre el patrimonio, el Impuesto sobre sociedades, el Impuesto sobre la renta de no residentes, el Impuesto sobre sucesiones y donaciones, el Impuesto sobre el valor de la energía eléctrica, los impuestos nucleares y los impuestos sobre los depósitos en las entidades de crédito.

Cuadro 1. Competencia sobre los impuestos directos.

Directos	Estado	C.A. Común	Navarra y TH PV
IRPF	X		X
Impuesto Patrimonio		X	X
Impuesto Sociedades	X		X
IRNR	X		X
Impuesto Sucesiones		X	X
IVPEE	X		X
Impuesto Nucleares	X		X
Impuesto Depósitos EC	X		X

En la columna de la derecha (cuadro 1) se muestra que Navarra y los territorios históricos del País Vasco (que, a este efecto, tienen la misma competencia que Navarra) recaudan y gestionan los ocho impuestos directos. Y sin embargo en la columna central se aprecia que las comunidades autónomas de régimen común solo gestionan dos impuestos de estos ocho: el Impuesto sobre el patrimonio y el Impuesto sobre sucesiones y donaciones. Es cierto que las comunidades autónomas de régimen común también tienen alguna competencia normativa en el IRPF pero solo gestionan dos impuestos directos; los otros seis son gestionados por el Estado.

¿Qué pasa en los impuestos indirectos? Aquí el panorama es más prolijo: son dieciséis impuestos indirectos (cuadro 2). Tenemos el IVA, los seis siguien-

Cuadro 2. Competencia sobre los impuestos indirectos.

Indirectos	Estado	C.A. Común	Navarra y TH PV
IVA	X		X
Impuestos / Cerveza	X		X
Impuestos / Vino	X		X
Impuestos / Productos intermedios	X		X
Impuestos / Alcohol	X		X
Impuestos / Tabaco	X		X
Impuestos / Hidrocarburos	X		X
Impuestos / Det. medios transporte		X	X
Impuestos / Carbón	X		X
Impuestos / Electricidad	X		X
Impuestos / Gases fluorados	X		X
Impuestos / Primas seguros	X		X
Impuestos / Trans. Patr. y AJD		X	X
Impuestos / Juego presencial		X	X
Impuestos / Juego presencial	X	X	X
Impuestos / Juego online			X

tes son los impuestos especiales de fabricación, sobre la cerveza, sobre el vino, productos intermedios, el alcohol, el tabaco, hidrocarburos. Vemos que en todos esos casos los gestiona el Estado, los recauda el Estado, y también los recauda Navarra (pero no las comunidades autónomas). El impuesto sobre determinados medios de transporte es recaudado por las comunidades autónomas de régimen común y por Navarra. Además, el Impuesto sobre el carbón, el Impuesto sobre la electricidad, sobre los gases fluorados, sobre las primas de seguros son recaudados por el Estado y por Navarra (pero no por las comunidades autónomas). El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados es recaudado por las comunidades autónomas de régimen común y lo recauda también Navarra. Y pasamos finalmente a los impuestos sobre el juego y vemos que hay dos tipos de impuestos del juego. En primer lugar, los juegos presenciales. También los recaudan las comunidades autónomas de régimen común y los recauda Navarra. Y el impuesto sobre los juegos online lo recauda el Estado

y lo recauda Navarra. Aquí vemos, por tanto, que de estos dieciséis impuestos indirectos citados, Navarra y el País Vasco recaudan los dieciséis. Las comunidades autónomas de régimen común recaudan cuatro y el Estado recauda los doce restantes.

Esto nos da idea de que, en los ocho impuestos directos, las comunidades autónomas de régimen común recaudan dos, mientras que el Estado recauda los seis restantes. Por el contrario, Navarra recauda los ocho. Y en los dieciséis impuestos indirectos, las comunidades autónomas de régimen común recaudan cuatro, el Estado los doce restantes mientras que Navarra gestiona y recauda los dieciséis.

Esto nos muestra el diferente sistema de recaudación y el diferente sistema de financiación que tienen las comunidades autónomas de régimen común y las comunidades forales. Navarra y el País Vasco recaudan todos los impuestos. Por el contrario, las comunidades autónomas de régimen común recaudan solamente unos pocos impuestos, los que hemos mencionado. ¿Qué consecuencias nos trae este diferente sistema de recaudación? Que Navarra, al recaudar todos los impuestos, no va a percibir ninguna transferencia del Estado por este concepto. Y como recauda todos los impuestos, además de no recibir transferencias del Estado, Navarra debe pagar, o sea, aportar al Estado, por las competencias de gasto que tiene el Estado y que Navarra no asume. Dicho de otra forma: Navarra debe pagar al Estado su parte de las competencias de gasto no asumidas por Navarra, en razón de que esta recauda todos los impuestos.

Sin embargo, ¿qué pasa con las comunidades autónomas de régimen común? Que recaudan pocos impuestos. Para financiar sus competencias de gasto necesitan que el Estado les transfiera parte del dinero que ha recaudado del Estado y además las comunidades autónomas de régimen común no necesitan aportar nada al Estado por las competencias no asumidas. Esta es la gran diferencia entre el régimen de financiación de nuestra Comunidad Foral, de nuestra Hacienda, en relación con las comunidades de régimen común.

Viendo este resumen, analizando nuestra panorámica, vemos que Navarra tiene una tarea muy importante: recaudar todos los impuestos. Y además se constata que es un régimen de financiación muy distinto al de las comunidades autónomas de régimen común. Es un régimen que no puede clasificarse a priori como mejor o peor; es distinto, tiene distinta filosofía.

Además de esos impuestos de los que hemos hablado (de los veinticuatro impuestos citados), ¿tiene Navarra competencias sobre otros impuestos? Pues sí, efectivamente. Tiene competencias sobre los tributos locales, aunque los recaudan los ayuntamientos. La Comunidad Foral tiene competencias para legislar sobre sus tributos locales y también tiene competencias sobre los Catastros y sobre el Registro de la riqueza territorial, el cual tiene muchísima relación con

la recaudación de los tributos locales pero también con otras muchas políticas públicas. Efectivamente, los Catastros no están recogidos expresamente como competencia en el Convenio Económico, pero es importante relacionarlo con la competencia sobre los tributos locales, aunque los Catastros y sobre todo el Registro de la riqueza territorial tienen otras funciones muy importantes sobre la ordenación del territorio, agricultura, y sobre temas expropiatorios. Y nos jactamos de que tenemos unos Catastros mejores que los del Estado.

A modo de resumen: ¿ Sobre qué impuestos tiene competencia Navarra? Sobre esos veinticuatro impuestos citados más estos otros: los tributos locales.

¿Navarra tiene competencia sobre más impuestos? Navarra, según el artículo 2.2 del Convenio, tiene competencia para establecer y regular tributos diferentes de los mencionados en el Convenio, respetando, eso sí, los criterios de armonización previstos en el propio Convenio. En este aspecto podemos poner un ejemplo reciente Es el Impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos, el Parlamento de Navarra lo ha aprobado mediante la Foral 14/2018. Es un impuesto que está incardinado en este artículo 2.2. Será un impuesto que no está mencionado en el Convenio, que no está convenido, pero tenemos esa potestad derivada del artículo 2: para establecer y regular tributos diferentes de los mencionados en el Convenio. Por tanto, competencia de Navarra sobre los veinticuatro impuestos mencionados, sobre los tributos locales y sobre estos impuestos no convenidos, cuya competencia procede del artículo 2.2.

Pasando al cuarto punto de la exposición, una vez que hemos visto los impuestos concretos sobre los que tenemos competencia, debemos preguntarnos ¿qué competencias concretas se derivan sobre cada uno de esos impuestos? No podemos hacer una exposición total y precisa, sino que vamos a hacer un resumen y nos vamos a fijar en tres aspectos: En la gestión, inspección y recaudación, en la capacidad normativa y en los puntos de conexión.

Sobre todos esos impuestos mencionados anteriormente: sobre los veinticuatro, más los tributos locales, y sobre los tributos que podamos establecer con base en el citado artículo 2.2 tenemos competencias de gestión, de inspección, de recaudación y de revisión en vía administrativa.

¿Qué es gestionar un impuesto? Gestionar un impuesto es tener un censo de declarantes, ver quiénes nos han declarado este año, compararlos con el año pasado, averiguar las razones de los que no nos declararon. Analizar los nuevos declarantes, ver por qué nos han declarado, si esta declaración tributaria está bien hecha o no. Gestionar un impuesto es también preparar y ejecutar las devoluciones tributarias porque efectivamente hay impuestos en los que hay que hacer devoluciones a los contribuyentes. Por otro lado, la inspección ¿qué implica? Que tenemos que hacer una exhaustiva comprobación de determinados

contribuyentes, y una comprobación total o parcial para ver si cumplen sus obligaciones tributarias. También tenemos que recaudar. No es lo mismo que nos presenten declaraciones a que nos paguen. En esa tarea tenemos que comparar los contraídos que tenemos en las declaraciones tributarias, con los cobros. Los contribuyentes piden aplazamientos, tenemos que gestionar esos aplazamientos, así como las garantías que les pedimos en los aplazamientos. Hay contribuyentes que no pagan. En ese caso tenemos que tener preparado el procedimiento de recaudación ejecutiva. También tenemos que tener organizada la revisión de los actos administrativos. El contribuyente, cuando recibe una liquidación o una providencia de apremio, o una derivación de responsabilidad, a menudo recurre, y hay que resolver esos recursos. La citada revisión tiene lugar en el orden económico administrativo, que finalmente puede ir al Tribunal Económico Administrativo Foral de Navarra. En resumen: sobre todos esos impuestos mencionados tenemos las competencias referidas y ello da idea de que tenemos que tener una Hacienda Foral potente y bien engrasada.

A 31 de diciembre de 2018 teníamos 315 empleados. Es una Hacienda que necesita recursos, necesita importantes medios, humanos y materiales, para cumplir su función.

Sobre algunos impuestos, no sobre todos ellos, tenemos capacidad normativa real. Tenemos capacidad normativa sobre todos esos impuestos pero realmente ¿en qué impuestos nos podemos separar de la normativa estatal? En éstos: en el IRPF, en Impuesto de patrimonio, en el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en el Impuesto sobre Matriculación de determinados medios de transporte (solamente en el tipo de gravamen) y en los impuestos sobre el juego presencial. Con ello nos damos cuenta de que podemos establecer en estos impuestos nuestra propia política tributaria, nuestra propia política fiscal. Así, podemos adecuar el pago de los impuestos a nuestra especial idiosincrasia, a nuestra especial forma de ver las cosas, a nuestra especial economía. Es importantísimo destacar esta capacidad normativa en estos impuestos, de forma que podamos diseñar nuestra propia política fiscal. Y vamos a ver ahora, dentro de las competencias concretas sobre cada uno de los impuestos, qué son los puntos de conexión. Porque los puntos de conexión de cada impuesto, nos van a condicionar, nos van a vincular, y nos van a limitar.

Nosotros no podemos hacer lo que queramos a la hora de regular los impuestos. Vamos a ver cada caso. Esos puntos de conexión ¿cómo nos vinculan?

¿Qué son los puntos de conexión? Son los criterios que están establecidos en cada impuesto para repartir el poder tributario entre el Estado y Navarra. Son criterios acordados en cada impuesto, en virtud de los cuales nos dividimos el

poder tributario entre el Estado y Navarra. Este aspecto puede ser examinado desde dos puntos de vista. Así, desde el punto de vista de la administración tributaria, nos podemos preguntar: ¿Sobre qué contribuyentes, sobre qué hechos imponibles tengo competencia en este impuesto? Desde el punto de vista del contribuyente, este se puede interrogar: en este impuesto, ¿ante qué Administración tributaria tengo que presentar la declaración?

O sea, los puntos de conexión pueden ser examinados desde los dos puntos de vista. Vamos a poner un ejemplo: en el IRPF el punto de conexión es la residencia habitual en Navarra de las personas físicas. Para gestionar el IRPF en Navarra ¿a quién le puede exigir la Hacienda de Navarra que presente la declaración del IRPF? Pues a las personas físicas que residan habitualmente en Navarra. Como puede verse, este punto de conexión nos vincula, tenemos que respetarlo. ¿Qué significa respetar los puntos de conexión? Pues que, a pesar de que el punto de conexión que hemos acordado con el Estado es la residencia habitual, la Hacienda Foral podría pensar: «también me conviene que los navarros que tienen la residencia civil navarra me presenten la declaración del IRPF, porque también les voy a cobrar el impuesto». Porque quizás a esos navarros que se marchan a vivir a Benidorm, pero tienen la vecindad civil navarra, nos conviene cobrarles el IRPF. Pues bien: no podemos hacerlo. Solamente les podemos exigir que presenten la declaración del IRPF a las personas que residen en Navarra. Y el Estado también podría pensar: "Hombre, pero es que a mis funcionarios de la AEAT, que les pago yo el sueldo, a los militares que están aquí en Navarra, pues que me paguen a mí el IRPF». El Estado no puede hacerlo. O sea, los puntos de conexión establecidos sirven para delimitar, para repartir el poder tributario entre el Estado y Navarra, y nos vinculan a las dos partes. No podemos salirnos de ahí. Esa es la importancia de entender los puntos de conexión; y que enlaza perfectamente con las competencias concretas que tenemos, que tiene cada Administración tributaria con cada impuesto.

Vamos a ver algunos puntos de conexión como ejemplos, dentro de esta versión didáctica que queremos darle a la sesión. Ya hemos dicho que efectivamente el más importante probablemente sea el domicilio fiscal, la residencia habitual. Pero en otros supuestos se ha elegido otro punto de conexión, por ejemplo, el lugar donde se realizan las operaciones. A veces, el domicilio fiscal o la residencia habitual no es el criterio más idóneo para repartir la recaudación, sino que, por ejemplo, en el caso de una empresa que presta servicios, puede ser interesante, en el IVA y en el Impuesto sobre sociedades, que el punto de conexión sea el lugar donde realiza las operaciones, donde tiene sus oficinas. A veces, lo más conveniente es el lugar donde están localizados los centros fabriles. Imaginemos, por ejemplo, una empresa que se dedica a fabricar sillas; compra madera y fabrica sillas; es fabricante y tiene un centro fabril en San Adrián y otro

en Calahorra. Si el punto de conexión es la localización de los centros fabriles, tendrá que tributar a Navarra por la parte de los centros fabriles situados en San Adrián y por la parte del de Calahorra, al Estado. Se podría pensar: «Pero si ambas localidades están muy cerca, si es lo mismo». Pues no, en el caso de que el punto de conexión utilizado sea la situación de los centros fabriles. Lo mismo pasaría, por ejemplo, si una empresa tiene un centro fabril en Bera y otro en Irún. Pues tendría que tributar por el centro fabril de Bera a Navarra y por el centro fabril de Irún a Gipuzkoa. Es la forma de dividirnos el poder tributario. A veces, es muy importante en determinados impuestos la localización de los bienes inmuebles. Por ejemplo, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales. Cuando el punto de conexión del impuesto son los bienes inmuebles sitos en Navarra, tendrá que pagar el impuesto a Navarra, en el caso de que esos bienes inmuebles estén situados en Navarra.

Los puntos de conexión mencionados son algunos de los ejemplos existentes. Dependen de cada impuesto, se eligen en cada caso para repartirnos la competencia en la exacción de los impuestos. Y, vuelvo a insistir otra vez, a veces estos puntos de conexión, los que nos marcan la recaudación de Navarra y del Estado en cada uno de los impuestos, no son suficientes y necesitan una modificación posterior con los ajustes a esa recaudación. Esos ajustes pueden ser positivos para Navarra o negativos. Por tanto, los puntos de conexión son la forma de dividirnos, de repartirnos el poder tributario entre las Administraciones tributarias.

El punto de conexión más importante es el domicilio fiscal, o la residencia habitual. Y no vamos a detenernos más en él. En el IRPF ya hemos dicho que el punto de conexión es la residencia habitual en Navarra. Tenemos un matiz: en el caso de que la unidad familiar quiera hacer una tributación conjunta en el IRPF y los miembros de esa unidad familiar residan en distintos lugares, tributarán de manera conjunta en la Administración donde resida el miembro de la unidad familiar con mayor base liquidable. En el Impuesto sobre el Patrimonio, el punto de conexión es el mismo que el IRPF, ¿por qué? Porque el Impuesto sobre Patrimonio, además de la función recaudatoria, tiene una función de control, de comparación con el IRPF. Con base en ello, no es entendible que vaya a tributar una persona en Navarra en IRPF, y en el Impuesto sobre el Patrimonio tribute en otra Administración.

¿Qué pasa con el Impuesto sobre Sociedades y el IVA? Aquí ya es un poco más complicado; hay que distinguir entre las empresas pequeñas y las empresas grandes. Y por eso vemos que si en el año anterior la facturación de la empresa (esto es, su volumen de operaciones) ha sido inferior a siete millones de euros, lo que rige es el domicilio fiscal en Navarra. Es decir, se quiere que las empresas pequeñas tributen donde tengan su domicilio fiscal. Porque se supo-

ne que así se les otorga una mayor facilidad y que de esa manera su tributación se adecua mejor a la realidad, puesto que normalmente las empresas pequeñas donde tienen su domicilio fiscal tienen también su centro de producción o su centro de prestación de servicios. De esa manera, se vincula a esas empresas pequeñas a la recaudación o al pago del Impuesto sobre Sociedades y el IVA con el domicilio fiscal en Navarra. Pero, claro, no sucede lo mismo con las empresas grandes, porque, cuando se facturan más de siete millones de euros, se tiene en cuenta el lugar de realización de las operaciones. Y aquí traemos otra vez el ejemplo que hemos puesto antes, del centro fabril en San Adrián y Calahorra, o en Bera y en Irún. O sea, en esos casos, cuando las empresas sean de una facturación superior a siete millones de euros, se abre la posibilidad de que tributen a varias Administraciones tributarias. Porque, en el caso anterior, esto es, en el caso de las pequeñas, se quiere que sólo tributen en una Administración tributaria por facilitarles la vida, con el fin de que la presión fiscal indirecta (las obligaciones formales de cumplimentación de las declaraciones) sea menor. Y ello con base en que relacionarse con varias Administraciones tributarias (y hacer declaraciones tributarias a varias Administraciones) es costoso. Por ello se establece que las pequeñas empresas sólo se relacionen con una Administración tributaria, con la de su domicilio fiscal. Pero las empresas mayores, no. El punto de conexión de las empresas grandes se establece en función de dónde realizan sus operaciones. Y si son empresas grandes y tienen un centro fabril en San Adrián y otro en Calahorra, tendrán que tributar a Navarra y al Estado.

¿Qué pasa con las herencias y donaciones? Se establece una distinción entre las herencias y las donaciones. En las herencias o adquisiciones *mortis causa* el punto de conexión es el lugar donde el causante tenga su residencia. Y es curioso este punto de conexión, porque los contribuyentes de este impuesto son los adquirentes, esto es, los herederos; y sin embargo, el punto de conexión es la residencia habitual del causante. En las donaciones de bienes inmuebles, ya lo hemos adelantado, el punto de conexión es que esos inmuebles radican en Navarra. En ese caso, aunque la donataria o el donatario de ese bien inmueble resida en otra Comunidad Autónoma, tiene que tributar en Navarra, porque el bien inmueble está en Navarra. No pasa lo mismo con los bienes muebles. En este caso se atiende a la residencia habitual del donatario o de la donataria. Por tanto, en donaciones *inter vivos* de bienes muebles tiene relevancia quién es la persona adquirente.

Un impuesto que también ha estado muy de actualidad en estos últimos años: el impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica. Este es un impuesto que grava, precisamente, la producción de la energía eléctrica, o sea, el valor que se genera al producir la energía eléctrica. El punto de conexión

es que la instalación esté situada en territorio navarro. Las empresas que tengan instalaciones en Navarra y en otro lugar, por la parte de las instalaciones que tengan en Navarra tendrán que pagar ese impuesto a Navarra y por el resto tendrán que pagar a otras Administraciones tributarias.

En el mismo sentido, el punto de conexión de los impuestos especiales es que el devengo se produzca en territorio navarro. Por ejemplo, en los impuestos especiales de fabricación son muy importantes los conceptos de la fábrica, la salida de la fábrica, la salida del depósito fiscal. Pues bien, cuando la fábrica esté en Navarra, o el depósito fiscal esté en Navarra, tributarán en Navarra. El punto de conexión del Impuesto de Matriculación será cuando la matriculación se produzca en Navarra.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados hay que distinguir. En el caso de transmisiones patrimoniales onerosas, el punto de conexión es el mismo que en el caso de las donaciones: cuando los bienes inmuebles estén en Navarra, tributarán en Navarra. Aunque el transmitente o el adquirente sea una persona o una empresa que reside fuera de Navarra, si el inmueble está en Navarra, la transmisión patrimonial onerosa tributará en Navarra. No pasa lo mismo con las transmisiones de los bienes muebles, en los que se atiende a la residencia habitual del adquirente; y en actos jurídicos documentados se tienen en cuenta las escrituras, esto es, que las escrituras se hayan autorizado en Navarra. Como vemos, en cada impuesto se procura escoger un criterio, un punto de conexión que tenga relación con la situación de los bienes o con el domicilio fiscal, con una relación directa con Navarra. No son puntos de conexión elegidos al azar, sino que, de alguna manera, la recaudación tributaria refleje esa capacidad económica que se genera en Navarra.

Y ya, para terminar unas conclusiones sencillas:

Vemos que Navarra tiene, con este sistema, una amplia corresponsabilidad fiscal. Navarra gestiona y recauda todos los impuestos del sistema tributario ¿Eso qué implica?: que tiene una gran responsabilidad, porque si gestiona bien, si recauda bien, tendrá muchos ingresos, pero si tiene problemas con la gestión o no recauda bien, o la economía no va bien, vendrán los problemas, recaudará menos. Por lo tanto tiene una responsabilidad importante. Navarra se hace responsable ante los ciudadanos de recaudar los impuestos necesarios para financiar los servicios públicos. En función del sistema tributario establecido para nuestra recaudación, ya hemos visto que Navarra no recibe ninguna transferencia del Estado en concepto de recaudación tributaria. Navarra se tiene que conformar con su recaudación tributaria y además tiene que pagar la anteriormente referida aportación al Estado. Una aportación que es fija, establecida cada cinco años. Si Navarra recauda menos, como esa aportación la tenemos ahí como espada de Damocles, el resto de recaudación servirá para financiar todos nuestros servicios

públicos. Por lo tanto, tenemos que tener mucho cuidado a la hora de recaudar. Porque la recaudación de impuestos, además de tener esa función de progresividad, de redistribución, es una labor vicaria: se recauda para financiar los servicios públicos. Está claro que si recaudamos poco, dado que tenemos ya un pago fijo al Estado, tendremos menos dinero para financiar los servicios públicos. Es importante darnos cuenta de la amplia responsabilidad que tiene Navarra y de la asunción completa de los riesgos recaudatorios. Navarra puede recaudar mucho, o puede recaudar poco. Por lo tanto, asumimos completamente esos riesgos recaudatorios. Con eso quiere decirse que este sistema de financiación, no es ni un privilegio, ni es bueno ni es malo; es un sistema de recaudación que tiene sus ventajas; efectivamente dependemos de nosotros mismos, tenemos competencias en algunos impuestos para implantar nuestra propia política fiscal. También tenemos unas limitaciones. Las limitaciones consisten en que tenemos que respetar los mencionados puntos de conexión. Y también tenemos unos riesgos recaudatorios importantes. Es un sistema de financiación distinto, pero ni mejor ni peor.

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA



Luis Esain Equiza
Director gerente
Hacienda Tributaria de Navarra

1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?

Partimos de un primer punto que es la armonización tributaria. En el Convenio se fija un reparto primario de la potestad de exacción de los ingresos tributarios que es necesariamente complejo. Hay unas dos docenas de tributos convenidos lo que supone que, por pura imposibilidad y por evitar una complejidad excesiva, ese reparto primario no se haga todo lo perfecto que se precisaría. Esa circunstancia obliga a entrar a definir unos ajustes a la recaudación obtenida de manera directa por cada Administración, para conseguir una regularización de esos ingresos respecto a la capacidad económica y jurídica de cada territorio. Por último, en la fijación de la Aportación de Navarra, materia que Maite Domínguez nos explicará al final de la jornada, se incorporan unos últimos mecanismos de ajustes pero sobre todo por los tributos no convenidos.

Por tanto nos hallamos ante un proceso que está enlazado: la Armonización tributaria fija las reglas básicas de tributación a cada Administración, los Ajustes regularizan la recaudación por los principales tributos convenidos en base a esas reglas y la Aportación tiene en cuenta unos últimos ajustes no contemplados antes.

La Aportación es algo que no hacen las comunidades de régimen común porque tienen otro sistema de financiación. En nuestro sistema foral del Convenio nos financiamos autónomamente en muchos casos, como nos financiamos tenemos que ajustar los ingresos y tenemos que aportar por las cargas no asumidas por Navarra. Todo ello compone un ciclo inacabable que se repite cada año, eso sí, sometido a las modificaciones que van naturalmente surgiendo.

Entrando ya en materia y una vez esbozada la respuesta a la pregunta que da título a este apartado: ¿por qué son precisos los ajustes?, nos tenemos que enfrentar a la siguiente: ¿Se ajustan todos los tributos existentes? Ya lo hemos

1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

adelantado: No, no se ajustan todos los tributos convenidos. Pero es que además existe algún tributo estatal sobre el cual Navarra no es competente. El Estado se reserva su competencia. Estaríamos hablando de tasas y de cuestiones bastante particulares, aunque en algunos casos pueden tener un impacto recaudatorio que puede ser importante, o por lo menos no despreciable. Sobre esos tributos estatales nos hablará Maite Domínguez más adelante. Puedo adelantar que Navarra se «beneficia», de esos tributos estatales, porque los vamos a compensar a la hora de fijar la Aportación, pero lo veremos mejor en la siguiente exposición.

A mí me toca centrarme especialmente en los tributos armonizados. Pues bien, a pesar de que son numerosos, vamos a ver que sólo se va a ajustar el IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación, de todo ese amplio abanico que hemos visto antes de impuestos el resto no se van a ajustar. Entonces, ¿qué pasa con el resto de impuestos armonizados que no tienen fijado mecanismo de ajuste? En relación con los impuestos directos, el Convenio lo que hace es abrir una puerta que no se ha desarrollado nunca y no creo que se desarrolle a corto plazo. Cualquier cambio en el Convenio es un tema muy delicado por necesitar el consenso de dos Administraciones y este apartado, al suponer directamente un efecto en la relación económica entre ellas, es especialmente complicado de modificar.

Antes en la magnífica exposición del profesor Roldán Jimeno cada vez que se refería con algún adjetivo a las negociaciones celebradas desde hace más de 170 años, ha utilizado con frecuencia términos como «muy arduas», «durísimas» y «muy difíciles». Mi escasa y reciente experiencia en la materia hace que le crea sin dificultad que fácil no creo que haya habido ninguna negociación en este siglo y pico de Convenio, ni creo que las haya nunca en el futuro.

Pero es verdad que el Convenio en su artículo 64 menciona la posibilidad de acordar el ajuste de los impuestos directos «para el perfeccionamiento en la estimación de los ingresos». Dentro de esos impuestos directos nos encontraríamos fundamentalmente con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, o el Impuesto sobre Sociedades, es decir, impuestos potentes desde el punto de vista recaudatorio. Por tanto la posibilidad está diseñada, abierta, pero esa puerta no se ha utilizado nunca. Nos obliga esto a suponer que las reglas de armonización atribuyen ya con la debida precisión esa exacción y no es preciso un ajuste. Esta suposición es muy discutible y ejemplos nos va dando la realidad económica de que no es siempre así, pero por ahora nos tendremos que conformar con lo que (no) tenemos.

Un ejemplo muy concreto lo ha puesto Javier Zabaleta acerca de la capacidad de repartir las competencias tributarias: el Impuesto de la Renta de los funcionarios del Estado. El Estado no exacciona el Impuesto de la Renta de sus propios funcionarios destinados en Navarra, bueno no exacciona el Impuesto

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN
LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

de la Renta en su globalidad pero sí se queda con las retenciones. La circunstancia de que recaude las retenciones está así desde siempre en el Convenio, imagino que por una cuestión puramente práctica, dado que quedaría extraño que la Agencia Estatal de Administración Tributaria nos tuviera que ingresar en la Hacienda Tributaria de Navarra las retenciones. Por ello se las queda digamos de primera mano, porque luego son compensadas a la hora de calcular la Aportación, de la misma manera que se compensan los tributos estatales. Son las retenciones recogidas en los artículos 10.3 y 12.3 del Convenio. Podría pasar también al revés. Podría haber alguna retención ingresada en la Hacienda Foral de funcionarios destinados fuera de Navarra, pero el volumen importante está en los funcionarios estatales destinados en Navarra.

El Concierto Económico Vasco nos ha tomado la delantera introduciendo unas últimas modificaciones con entrada en vigor en 2018. No es que ambos textos tengan que ir indefectiblemente de la mano, pero es verdad que históricamente han ido bastante parejas ambas negociaciones, unas veces tomando la delantera una, otras veces la otra. Últimamente hay que reconocer que es el Concierto el que suele llevar la iniciativa. Así ha sucedido en esta última ocasión, en la que hay algún cambio bastante interesante introducido recientemente en el Concierto y que está pendiente de incorporar al Convenio. Me refiero, por ejemplo, a la gestión de las retenciones realizadas por grupos de empresas, donde pasa a tenerse en cuenta la cifra relativa del grupo en su conjunto y no de la entidad concreta obligada a retener. Ya hemos tenido algún caso hace unos cuantos años en el que la Hacienda Foral de Navarra se vio claramente perjudicada y probablemente con este cambio no hubiera sufrido ese efecto. Habrá que empujar para que esa modificación del Convenio llegue pronto a ver la luz y, de acuerdo con el procedimiento que se ha explicado antes, sea acordada por la Comisión Negociadora, sea aprobada también por el Parlamento Foral y finalmente vea la luz a través de una ley estatal que ha de votarse en el Congreso, en las Cortes Generales.

2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?

Sucede que se supone que no es preciso un ajuste porque las reglas de armonización son suficientemente precisas. Podríamos poner diversos ejemplos que cuestionaran esta afirmación. Uno de los más claros es el de los grupos fiscales de sociedades. Tradicionalmente en Navarra cabía la existencia de lo que se vienen denominando grupos fiscales mixtos, formados por entidades sujetas, unas a normativa estatal y otras a foral, cosa que no se permitía en el territorio foral vasco. Esa posibilidad se desterró con la última modificación del Convenio.

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

Pero se cambió aplicando una disposición transitoria bastante amplia en la que aquellos grupos fiscales mixtos que ya existieran pudieran permanecer en vigor diez años más, lo que alcanza hasta el año dos mil veinticuatro. Dentro de estos grupos «mixtos» pueden coexistir empresas navarras con mucho beneficio con otras empresas estatales con pérdidas que, al tributar de manera consolidada, compensan sus resultados, por lo que no tributan nada. En cambio, si hubieran tributado de manera individual, podría haber sido favorable para la Hacienda Foral de Navarra. Es, evidentemente, un ejemplo muy traído a nuestro favor pero que no se aleja de la realidad y que justificaría la existencia de un ajuste por este motivo, que sin embargo no se contempla en el Convenio. Como se ha mencionado, el Concierto vasco solucionó este caso de manera más tajante impidiendo la existencia de esos grupos «mixtos».

Pero es que no es la única posibilidad que justificaría caminar hacia un ajuste por impuestos directos, en concreto por el Impuesto sobre Sociedades. Ahora mismo estamos muy preocupados estudiando y pidiendo a la representación estatal conformar algún grupo de trabajo con el objetivo de analizar los efectos derivados de la nueva economía digital. Las nuevas prácticas comerciales se adaptan mal a las reglas de localización establecidas, que tal y como ha dicho Javier Zabaleta, están muy ligadas a cuestiones físicas, a que haya alguna fábrica en el territorio si uno es fabricante, o a que haya un depósito fiscal, una tienda o un almacén de distribución en el caso de los comercializadores. Muchas veces, lo que se aprecia con esta nueva economía es que se van separando los flujos comerciales del terreno físico al que se dirigen. Desde un punto muy concreto, si estamos hablando de bienes, a todos se nos ocurriría seguramente, una o dos empresas punteras en este tema, que, desde un almacén muy concreto situado normalmente fuera de Navarra se encargan de suministrar a toda España. Con lo cual el beneficio que se deriva de esa transacción, bien por el Impuesto de Sociedades, bien por el IVA, queda asignado al territorio de salida de los bienes y no al de destino y consumo de los mismos. Como en el IVA el Convenio ya recoge el ajuste que vamos a analizar a continuación, la cuestión preocupa menos, pero, ¿qué pasa con Sociedades? Pues actualmente no pasa nada y eso es lo que queremos ir estudiando para poder proponer soluciones.

También merece una reflexión el hecho de que haya muchas rentas que están íntimamente ligadas a la concentración económica y administrativa que se registra sobre todo alrededor de la capital del Estado. Pensemos que Navarra viene aportando a la cargas del Estado no asumidas por ella y esto es correcto. Así, Navarra aporta a Defensa, Exteriores, etc. Navarra aporta a cuestiones que no presta directamente. Aparentemente no se aprecia agravio teórico alguno en ello pero, en la práctica, la macrocefalia de este Estado, hace que en Madrid

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN
LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

se concentren la mayor parte de las instituciones públicas y la mayor parte también de la economía privada que también factura a los presupuestos del Estado. En definitiva, lo que quiero decir es que Navarra aporta por esas cargas pero no percibe los beneficios derivados de las rentas de las personas y empresas que se encargan de realizar esos servicios porque no se hallan en su territorio. Se suele escuchar con frecuencia que Madrid es la Comunidad que más aporta al Estado por el impresionante PIB que tiene, pero no se contrapone esa afirmación con el hecho de que ser la capital le proporciona una serie de beneficios ingentes. Si se me permite un ejemplo muy gráfico, si toda esa estructura del Estado la lleváramos a Soria, pues Soria no sería seguramente tal y como la conocemos ahora.

Otros impuestos muy específicos también van muy ligados al tema de qué actividad económica concreta se registra en cada sitio. Por ejemplo, hemos visto que tenemos competencia exaccionadora respecto al impuesto por ejemplo del Carbón. Con esto no vamos a cuadrar el presupuesto de Navarra, ya que carbón aquí no consumimos apenas, por lo que es un ejemplo de que a veces se nos atribuyen unas competencias que no tienen demasiado contenido y pueden tener otras consecuencias. En el caso concreto del Carbón, la recaudación registrada en el Estado en algún ejercicio hizo que el índice de actualización de la Aportación subiera en mucha mayor proporción que lo que se recaudó en territorio foral, arrojando un saldo negativo no despreciable. Es un ejemplo pequeño y casi anecdótico pero que pone de manifiesto los efectos entrelazados de las diferentes disposiciones del Convenio.

También cabría pensar en estudiar la implantación de ajustes sobre el Impuesto del Combustible Nuclear, el Impuesto sobre Matriculación de aeronaves o buques. Hemos dicho que lo que se matricula en Navarra, se queda en Navarra. Tampoco tenemos muchos yates y aviones privados, pero algunos hay. Hasta ahora no nos llevábamos nada de todo eso. Con el cambio que ha hecho el Concierto, es posible que este tema se solucione en buena medida, aunque en cualquier caso estemos hablando de cifras de recaudación modestas.

3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?

Vamos a empezar a centrarnos en lo que efectivamente existe en vez de hacer un ejercicio de melancolía respecto de lo que no hay actualmente. Lo que se ajusta es por el Impuesto sobre el Valor Añadido y por los Impuestos Especiales de Fabricación, que son Alcohol, Bebidas Derivadas y Productos Intermedios que van en un paquete, la Cerveza que va por otro lado, los Hidrocarburos por otro y por fin, el Tabaco. El ajuste por estos tributos tiene en consideración que,

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN
LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

tanto el IVA como los Impuestos Especiales son cargas que comparten parte de su naturaleza, dado que son impuestos indirectos sobre el consumo de bienes o servicios.

4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?

Del ajuste vamos a ver la parte que tienen en común. ¿Cuáles son los componentes básicos de este ajuste? ¿Por qué hay que hacer este ajuste? La primera parte del ajuste se entiende de manera sencilla. Navarra no tiene competencia en Aduanas, es decir, todo lo que venga a través de la aduana, procedente de fuera de la Unión Europea, está sujeta a los impuestos que se devenguen en esa aduana, bien sea por IVA, bien sean por los Impuestos Especiales. En cualquier caso, esos tributos los recauda el Estado porque es una competencia que la tiene reservada por el Convenio. Lógicamente Navarra tendrá derecho a llevarse una parte de esa renta de aduanas que en el caso de IVA es muy importante aunque, en impuestos especiales, por la forma en que se gestionan los mismos, las rentas de la aduana sean bastantes reducidas.

Pero es que en estos tributos además de la renta de aduanas hay otro gran componente que consiste en la recaudación por las operaciones interiores. Como hemos dicho, las Aduanas son una competencia que el Estado se reserva en exclusiva pero, en operaciones internas, Navarra tiene sus propias competencias o sea que va a tener una recaudación y el Estado tiene otra recaudación. Podría ser que la recaudación de Navarra fuera excepcionalmente alta en un tributo concreto, y no tendría lógica que se apropiara de todos esos recursos o podría ser el ejemplo contrario y que tuviera unos ingresos excepcionalmente bajos por otro tributo, y tampoco sería justo. Para compensar esas situaciones no deseadas se hacen los ajustes que pueden ir en un sentido o en otro, es decir, pueden resultar a favor de Navarra, o pueden resultar en contra, en función de la realidad de cada tributo en el año de que se trate.

5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?

En definitiva, ¿con qué se tiene que quedar Navarra independientemente de que su recaudación sea muy baja o muy alta en comparación con el Estado? Pues bien, desde siempre, el Convenio ha tomado como referencia el consumo relativo de la población de Navarra respecto al consumo de todo el país o al menos de la parte del mismo donde rige el tributo a ajustar (por ejemplo, el IVA no se grava en Canarias, Ceuta y Melilla).

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?

Ya se ha adelantado que básicamente existen 2 componentes: por un lado la renta de Aduanas y por otro por las operaciones interiores. En cuanto a la renta de Aduanas, dado que Navarra no recauda nada de manera directa, le corresponde un ajuste en función de su consumo relativo, por lo que este flujo siempre va a ser positivo.

En cuanto a las operaciones interiores, se atribuye igualmente a Navarra la proporción que suponga su consumo relativo, pero descontando la parte que ya recauda de manera directa en base a las reglas de armonización de ese tributo. Esto es, si el consumo de Navarra respecto al total estatal, es un 2 %, por decir una cifra, pero ya viene recaudando de manera directa el 3 %, habrá que transferir al Estado el 1 % que digamos se ha recaudado de más. En caso contrario, si recaudamos menos que ese 2 %, será el Estado quien tenga que complementar hasta ese índice de consumo relativo que hemos fijado. Al final veremos en un cuadro cuáles son actualmente los índices concretos aplicables a cada tributo y su evolución en los últimos años, señalando el signo del ajuste en cada caso.

Como los sectores económicos suelen estar en permanente evolución, puede suceder que hoy tengamos un signo en el ajuste y dentro de cinco o diez años puede existir otro signo completamente diferente. Hay sectores de mayor presencia en Navarra, por ejemplo en el tema del Alcohol producimos más que lo que consumimos. Hay más fábricas, sobre todo de anís de pacharán y algún depósito fiscal comercializador de licores, que nos arroja una recaudación bastante importante. Es el único ejemplo en el que el ajuste es tradicionalmente a favor del Estado, dado que actualmente en el resto de tributos el ajuste es en contra. En sectores económicos reducidos, como la fabricación de cerveza, el cierre de la fábrica más importante de Navarra, y el consecuente descenso en la recaudación por ese tributo, hizo que el signo del ajuste cambiara de sentido, de ser favorable al Estado a ser a favor de Navarra.

7. AJUSTE DEL IVA

Hasta ahora hemos visto aspectos comunes al ajuste del IVA y de los Impuestos Especiales. Vamos a comenzar con el detalle de la regularización del primer impuesto, aunque buena parte de lo que veamos, sobre todo a nivel de estructura y de funcionamiento de las fórmulas de ajuste, sea común para el IVA y los Impuestos Especiales.

En cualquier caso, con ello entramos por fin en el meollo de mi exposición. Un dato: el Convenio tiene ni más ni menos que 67 artículos, y la materia que

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

nos toca desarrollar se concentra en tan sólo tres de ellos (arts. 64 a 66), y en realidad, la sustancia queda recogida de manera fundamental en el artículo 65. Este precepto marca cómo se hace la «famosa» (por enigmática, supongo) fórmula del ajuste del IVA y lo que dice es que a la recaudación real de Navarra por el Impuesto sobre el Valor Añadido se le sumará el resultado de la siguiente expresión matemática:

$$\text{Ajuste} = c \times RRAD + (c - d) \times H$$

Expresión matemática que indica que el ajuste se compone de la suma algebraica de dos términos: la parte que corresponde a Navarra de la renta obtenida en las Adunas y el ajuste que debe hacerse por las operaciones interiores y que depende en buena parte de cómo ha ido la recaudación real. Este segundo término puede ser positivo o negativo en función de cuál sea la proporción entre el consumo y la recaudación relativa de Navarra (coeficientes c y d):

Letra «c»: es el coeficiente que indica el consumo navarro, como proporción del consumo navarro frente al consumo de toda España (menos el de Canarias, Ceuta y Melilla, donde no rige el IVA).

Renta de Aduanas (RRAD): el índice c va a multiplicar la renta obtenida en las Aduanas para calcular la parte que corresponde a Navarra de una recaudación que percibe inicialmente el Estado al reservarse su competencia en exclusiva.

Operaciones interiores: esta parte es la que complica la comprensión de la fórmula y la que está sujeta a mayores vaivenes en función de cómo vayan las recaudaciones anuales en cada territorio.

Para empezar nos encontramos con la diferencia (c – d). La letra c ya hemos visto que es el consumo relativo navarro, y la «d» es un índice que quiere determinar nuestra capacidad de recaudación y sobre el que profundizo a continuación.

Letra «d». En el plano teórico, el artículo 65 recoge una fórmula compleja que en definitiva quiere determinar la proporción entre la capacidad de Navarra para generar valor añadido y esa misma capacidad tomada a nivel estatal. Esa fórmula es un intento muy meritorio de fijar la capacidad relativa de generar ingresos por IVA en Navarra. Lo que pasa es que realmente se ha quedado en un plano teórico y en la práctica su cálculo se ha sustituido por las magnitudes obtenidas en la recaudación real de cada territorio. Curiosamente, en Impuestos Especiales, donde la fórmula es idéntica en estructura, no se ha tenido reparo en acudir de inicio a esos importes de recaudación.

No obstante, vamos a ver que se pretendía al definir así el coeficiente «d» en el IVA: Navarra tiene una «v», que sería la suma del valor añadido de todo lo

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN
LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

que produce. Parte lo destina a inversiones propias que sería la formación bruta de capital y parte lo exporta. Lo que exporta no devenga IVA y lo que destina a inversión si devenga IVA, pero inmediatamente entra en el circuito de producción de bienes y servicios por lo que se deducirían esas cuotas de IVA y por ello se resta de la «v». En sentido contrario, se suman las «importaciones» procedentes de la Unión Europea (en realidad, adquisiciones intracomunitarias), porque estas operaciones provenientes de la Unión Europea tributan actualmente bajo un determinado sistema que hace que las cuotas se devenguen y se deduzcan inmediatamente. Introduzco un apunte al margen: este régimen va a cambiar seguramente en breve y ese importante cambio deberá tener su inmediata repercusión en el Convenio.

Insisto en que la fórmula para calcular el coeficiente «d» está ahí, en el artículo 65, pero sinceramente creo que no merece la pena darle muchas más vueltas, y se debe intentar entenderlo de una manera más sencilla. Por tanto quedémonos con que la «d» es la proporción que viene suponiendo la recaudación obtenida por Navarra respecto a la recaudación total del Estado. Personalmente creo que cualquier normativa (y esto es una crítica constructiva), si se puede hacer sencilla o se puede aplicar de manera sencilla, es mejor que enzarzarnos en complejidades superfluas. En el caso concreto del Convenio además, esa sencillez y fácil comprensión vendría a reforzar y a blindar su existencia y a evitar o a negar absolutamente esas injustas críticas de que nuestro sistema de financiación es un privilegio amparado en el oscurantismo, o que es de una buscada complejidad que lo hace ininteligible para el ciudadano común.

Letra «H». Esta magnitud indica cuál sería la recaudación por operaciones interiores del IVA calculada a nivel de todo el Estado sobre la que se va a aplicar el ajuste, a través de su multiplicación por la diferencia (c – d).

Ya hemos visto qué es la «c», hemos visto qué es la «d» y ahora nos falta analizar en profundidad esta medida, la «H», es decir, sobre qué importe vamos a multiplicar la diferencia (c – d). La H es de hecho una recaudación de IVA a nivel estatal, una recaudación teórica, que podría haberse sustituido por la suma de la recaudación de IVA de todos los territorios de ese año y ya tendríamos una magnitud similar. Esa es una posibilidad a mí juicio nada desdeñable como defenderé al final de la exposición. Pero no es la alternativa que eligió el Convenio. El Convenio lo que determinó es que esa recaudación a nivel estatal va a ser una recaudación teórica y va a depender del éxito o del resultado que haya obtenido Navarra por su propios medios y por comparación con el éxito recaudatorio, no de todo el Estado, sino de la AEAT, sin tener en cuenta la recaudación foral de Euskadi.

La fórmula indica que para calcular la recaudación a nivel estatal sobre la que haremos la regularización se tomará la recaudación navarra siempre que

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN
LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

esta sea menor que la esperada en comparación con la de la AEAT. Y se tomará la recaudación de la AEAT y se elevará a nivel estatal si es esta la que no ha cumplido las expectativas respecto a la recaudación navarra. Esta sería una explicación sencilla sin entrar en disquisiciones con las letras d, d' y d'' que aparecen en la fórmula y despistan un poco su comprensión.

¿Qué se pretende, o pretendió al establecer este sistema? Parece que en aquel momento había una desconfianza hacia la capacidad y actitud navarra en relación con la gestión del IVA, como nuevo tributo que se incorporaba al sistema tributario español. Incluso hubo resistencia a convenir la exacción de un impuesto que estaba armonizado a nivel europeo. Por ello, como la diferencia (c – d) se preveía que siempre iba a ser positiva, luego a favor de Navarra, se buscó conscientemente que si Navarra gestionaba deficientemente su capacidad, se viera perjudicada por la vía de ajuste, al obtener una base de reparto (H) más baja que si la calculáramos respecto a la recaudación de la AEAT o de todo el Estado. Fue una forma de tranquilizar a los críticos del Convenio y que vieran que Navarra asumía un riesgo muy trascendente tomando a su cargo la gestión del IVA.

Ahora bien, en esa característica reside una de las debilidades del modelo, porque si la recaudación navarra es baja en términos relativos puede deberse no a una mala gestión foral sino, simplemente, a cuestiones empresariales o de evolución de la economía, aspectos en los que Navarra no tiene capacidad de influencia alguna. Inevitablemente nos viene a la mente un ejemplo reciente y que supuso un efecto muy importante para la economía Navarra. Pero es que además, huyendo de casos excepcionales, vemos que el sistema tampoco funciona si es al revés, si la recaudación Navarra está por encima de las expectativas. Es verdad que hay un incentivo inmediato si conseguimos elevar nuestra recaudación directa, pero perdemos el incentivo del ajuste porque este se realizará en función de lo que ha recaudado la Administración estatal, menos eficiente en este hipotético supuesto.

En definitiva, tras analizar la fórmula de ajuste del IVA tanto desde un punto de vista teórico como de funcionamiento práctico, nos quedan claras varias cuestiones:

- Que es fundamental fijar adecuadamente el consumo relativo de Navarra, fijado en la letra «c». A falta de una estadística concreta y fiable sobre el particular, el PIB relativo de Navarra es una buena aproximación.
- Y que no menos importante es fijar de manera rigurosa nuestra capacidad de gestión, representada a través de la letra «d».
- Y que es igualmente trascendente vigilar la evolución de las circunstancias económicas, para ver si ese coeficiente «d» ha de ser alterado de un quinquenio o a otro o incluso dentro del mismo quinquenio, como ya sucedió en 2012.

Y como nota final, me atrevería a decir que, a pesar de la redacción literal de la fórmula de ajuste del IVA, ese coeficiente «d» debe calcularse, no tanto a tra-

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN
LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

vés de las magnitudes macroeconómicas que señala el Convenio, sino a partir de la experiencia de la recaudación relativa que obtiene Navarra frente al Estado. En realidad así se ha hecho siempre y así se hace en los Impuestos Especiales con una fórmula de ajuste idéntica.

En defensa de lo que acabo de afirmar debe señalarse que esta fórmula se aprobó en el año 1990 y que únicamente ha sido actualizada para tener en cuenta las adquisiciones intracomunitarias de bienes que aparecieron como concepto en 1993. Pero es que en estos últimos 25 años ha habido más cambios en la ley del IVA y cambios importantes que no han tenido reflejo alguno en la fórmula. Podría citarse como más significativo el mecanismo de la inversión del sujeto pasivo (ISP). Este es un sistema que antes no se utilizaba apenas y que, sobre todo desde 2012, tiene una influencia brutal en el IVA. El efecto puede ser que en Navarra haya empresas que facturen mucho pero que luego a lo mejor no tienen cuotas repercutidas porque entra en funcionamiento ese mecanismo. Como otras circunstancias que han ido cobrando importancia estos años podrían citarse las adquisiciones intracomunitarias de servicios, las modificaciones en las reglas de localización de las operaciones o en el concepto de establecimiento permanente, etc. Pero es que incluso si simplemente nos fijamos en la estructura de tipos impositivos, que son varios y se han ido modificando, podríamos pensar en que, manteniendo Navarra la generación de un mismo valor añadido «v», parte del cual deriva de nuestra pujante industria agroalimentaria, las cuotas recaudadas pueden variar por variaciones en la estructura de tipos. Todo esto apunta a que es mejor calcular, tal y como se viene haciendo, el coeficiente «d» por comparación de las recaudaciones, que fiarse de una fórmula compleja y compuesta de términos difíciles de calcular y de mantener correctamente actualizados

Último filtro y salvaguarda: «la horquilla»

En cualquier caso, y al final, la fórmula nos brinda un último mecanismo que perfecciona el ajuste a consumo, y que compensa en buena medida los errores que se hayan podido cometer al estimar el coeficiente «d», me refiero al procedimiento conocido como «la horquilla». Este mecanismo despliega sus efectos cuando se producen variaciones excesivas entre la recaudación real obtenida y la esperada. Es un sistema que garantiza a ambas administraciones una tranquilidad frente a modificaciones bruscas de la realidad económica. Dado que es una garantía para ambas partes no se entiende que no esté recogida (para el IVA, aunque sí para los Impuestos Especiales) en el Concierto Económico Vasco, siendo una de las diferencias más llamativas con el Convenio.

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

Vamos a ver cómo funciona la denominada horquilla partiendo de los coeficientes aprobados para este quinquenio 2015-2019, con efectos desde 2016:

$$c = 1{,}76\%;\ d = 0{,}66\% \text{ y por tanto } (c - d) = 1{,}10\%.$$

Con estos coeficientes actuales, estamos hablando de que el consumo navarro es el 1,76 % del Estado (sin Canarias, Ceuta y Melilla). Y ese será el porcentaje que nos corresponde sobre la renta obtenida en Aduanas. En la parte de recaudación interna a Navarra le corresponde ese 1,76 % que es nuestro consumo relativo a nivel estatal, disminuido en el 0,66 % que es lo que se le ha atribuido como índice «d» y por tanto como recaudación que ya viene obteniendo de forma directa. En definitiva el ajuste nos aporta el 1,10 % de la una recaudación teórica calculada a nivel estatal partiendo de la recaudación real del territorio que proporcionalmente ha obtenido menos cantidad. Ya he explicado antes las razones de porqué se calcula sobre la recaudación menor y también me he detenido en los defectos de esa previsión. Hay que pensar que el ajuste por IVA ha sido tradicionalmente siempre positivo para Navarra; es decir, Navarra nunca ha recaudado lo suficiente, para llegar a igualar su capacidad de consumo. Nunca. Antes estábamos bastante más cerca; y ahora, estamos bastante lejos porque una importante empresa, dedicada a la fabricación de automóviles, en un momento dado, en 2012, cambió su forma de comercializar y lo que antes eran cuotas repercutidas, ahora son exportaciones exentas, por lo tanto, no hay cuotas repercutidas, y sí muchas devoluciones, por lo que la recaudación directa navarra se desplomó respecto a los años anteriores.

Y ahora entramos en el juego de la horquilla. ¿Qué pasa si Navarra está un poco por encima, o un poco por debajo de ese 0,66 %? Las diferencias pequeñas sobre ese 0,66 % no tienen repercusión, entendiendo por pequeñas un más/menos 10 %. Esa sería la horquilla y dentro de esos márgenes el riesgo lo asume exclusivamente Navarra. Si ha recaudado por encima de esa proporción, será un beneficio que ha obtenido, pero si ha recaudado por debajo, deberá asumir ese quebranto. Esto demuestra, frente a quienes afirman con cierta frivolidad que el Convenio es un privilegio, que realmente es un sistema de financiación maduro y que comporta un riesgo claro propio de la asunción de esa mayor autonomía.

Por tanto los verdaderos efectos de la horquilla se despliegan cuando la recaudación relativa navarra registrada en el año cae o se eleva más de un 10 % respecto al porcentaje fijado del 0,66 %. Vamos a analizar por partes qué resultados aporta este mecanismo:

1. ¿Significa que nos blinda completamente ante caídas estrepitosas de recaudación? No, desde luego en cuanto al riesgo que asumimos por ese 10 % de margen de la horquilla, pero sí a partir de que se supere ese margen.

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN
LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

2. ¿Y qué sucede si la recaudación relativa ha sido extraordinariamente buena? De manera similar y como ya se ha dicho, Navarra se ve directamente beneficiada por el aumento de recaudación relativa que caiga dentro de ese margen del 10 %, pero en proporción inferior a lo que pierde cuando hay caídas de recaudación dentro de la horquilla del -10 %. La explicación a ese diferente resultado viene dada por el cálculo de la H, que siempre toma la recaudación relativamente menor. Si lo recaudado de más por Navarra supone una menor recaudación relativa de la AEAT, se produce un efecto negativo indirecto para Navarra. Sin embargo, cuando superamos la horquilla por encima de ese 10 %, Navarra va a quedarse con algo de esa mayor recaudación sin que la fórmula le obligue a remesar todo el exceso al Estado. Son unos efectos curiosos que vienen dados por el funcionamiento aritmético combinado de la fórmula y del sistema de la horquilla.

Hasta la negociación del quinquenio 2015-2019, el resultado que producía el exceso sobre la horquilla se repartía en proporción 85/15, de manera que la Administración que tenía que remesar a la otra por este motivo se quedaba con ese 15 % del montante. Se ha visto que esta estipulación no tenía sentido y ha sido suprimida con efectos desde 2016.

Todas estas divagaciones respecto al comportamiento de la fórmula y su horquilla las hemos hecho suponiendo variaciones de recaudación por trasvases entre Navarra y el Estado. ¿Qué ocurre si el trasvase es entre la AEAT y el País Vasco? Realmente en un plano teórico no parece que debiera afectar a Navarra si mantiene su recaudación en el mismo nivel relativo respecto al resto de territorios.

Sin embargo nos encontramos con que sí puede tener trascendencia y es un tema que quisiéramos modificar para el futuro. Si una empresa que esté tributando en el País Vasco se va a tributar al resto del Estado, no a Navarra, la aplicación estricta de la formula indica que podría tener una influencia en el ajuste a efectuar con Navarra, y creo que no debería tenerla en absoluto. ¿Cómo puede conseguirse ese aislamiento del ajuste navarro respecto a trasvases de recaudación entre la AEAT y las Haciendas vascas? Pues de manera muy sencilla, mediante la comparación de la recaudación real de Navarra tomándola en términos relativos con el resto del Estado y no sólo respecto a lo recaudado por la AEAT como se hace ahora.

No parece una sugerencia descabellada si tenemos en cuenta dos circunstancias que ya están recogidas en la normativa vigente. En primer lugar, que ese sistema ya se sigue en el Convenio en la aplicación del ajuste de los Impuestos Especiales, y no se alcanza a entender por qué ha de ser diferente en IVA. Y en segundo lugar, también es la manera en que se ajusta el IVA en el Concierto que tiene el País Vasco, de manera que cualquier trasvase, *mutatis mutandis* entre

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

el Estado y Navarra, no tiene ninguna trascendencia para las Haciendas forales vascas. No se entiende que Concierto y Convenio no vayan en paralelo en esta cuestión y que tengamos en ella una posible fuente de problemas.

8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN

Como se verá inmediatamente, la fórmula de ajuste del IVA y de los Impuestos Especiales es muy similar, por lo que, buena parte de lo dicho hasta ahora nos va a servir para entenderla más fácil. Eso sí, hemos de tener en cuenta que, aunque muy parecidas, debemos enfrentarnos a 4 fórmulas, dado que son cuatro los Impuestos Especiales a regularizar.

- Alcohol y Bebidas Derivadas: Ajuste = a.RRAD + (a – b) H
- Cerveza: Ajuste = a'.RRAD + (a' – b') H
- Hidrocarburos: Ajuste = a".RRAD + (a" – b") H
- Tabaco: Ajuste = a"'.RRTC – [(1 – a"') RRN]

Como se aprecia en un primer vistazo, la relativa al Tabaco es la única fórmula que cambia respecto a las anteriores y por ello la dejaremos para el final. Por ahora vamos a centrarnos en los tres primeros casos, donde aplicaremos parte de lo que se ha comentado respecto al ajuste del IVA. De esos 3 tributos, vamos a tomar como muestra el Impuesto sobre Hidrocarburos simplemente por ser el de mayor potencia recaudatoria, aunque lo que digamos sobre él es predicable para los otros dos impuestos (Alcohol y Cerveza).

- **Hidrocarburos**: Ajuste = a".RRAD + (a" – b") H

Como en IVA, esta expresión matemática indica que el ajuste se compone de la suma algebraica de dos términos: la parte que corresponde a Navarra de la renta obtenida en las Aduanas y el ajuste que debe hacerse por las operaciones interiores y que depende en buena parte de cómo ha ido la recaudación real. Este segundo término puede ser positivo o negativo en función de cuál sea la proporción entre el consumo y la recaudación relativa de Navarra (coeficientes a" y b").

Letra a": es el coeficiente que indica el consumo navarro, como proporción del consumo navarro frente al consumo de toda España (menos el de Canarias, Ceuta y Melilla, donde no rige este tributo).

Renta de Aduanas (RRAD): el índice a" va a multiplicar la renta obtenida en las Aduanas para calcular la parte que corresponde a Navarra de una recaudación que percibe inicialmente el Estado al reservarse su competencia en exclusiva. En Impuestos Especiales este sumando suele tener poco montante.

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

Operaciones interiores: esta parte es la más importante y la que complica la comprensión de la fórmula y la que está sujeta a mayores vaivenes en función de cómo vayan las recaudaciones en cada territorio.

Para empezar nos encontramos con la diferencia (a'' – b''). La letra a'' ya hemos visto que es el consumo relativo navarro, y la b'' es el coeficiente que viene determinado por nuestra capacidad de recaudación relativa frente a todo el Estado (incluida Navarra y el País Vasco).

Y luego vemos que esa diferencia multiplica a una magnitud, la H, que representa la recaudación calculada a nivel estatal. Igual que en el IVA, para el cálculo de esa H tomaremos la recaudación del territorio que ha tenido peor dato relativo y la dividiremos por el coeficiente que se le atribuye de capacidad recaudatoria teórica (b'' si tomamos la recaudación navarra y (1-b'') si la recaudación real peor es la de territorio común). ¿Qué sentido tiene el tomar la peor de las recaudaciones para este cálculo? Antes hemos dado una explicación para el caso del IVA, pero difícilmente nos va a servir esa explicación para estos tributos. Y no nos sirve porque se supone que esa característica penaliza al mal gestor que fía todo a que el ajuste le compense por su ineficiencia. Lo que ocurre es que eso podría suceder si el ajuste va a ser positivo pero no cuando es negativo. Traído al caso de Hidrocarburos, la diferencia (a'' – b'') era tradicionalmente negativa (el ajuste favorecía al Estado) hasta este último quinquenio, por lo que una supuesta mala gestión de Navarra beneficiaria a esta dado que tendría que remesar menos importe al calcular una H más baja. Similar razonamiento sería aplicable al caso de alcoholes donde siempre es el Estado quien recibe vía ajuste porque Navarra tiene una capacidad recaudatoria superior al consumo relativo que se le atribuye.

Con lo cual, nuevo motivo de crítica a la redacción actual del Convenio y nueva sugerencia de modificación a futuro. Debería tomarse como H la recaudación tomada a nivel estatal por suma de las recaudaciones de los diferentes territorios, sin que tenga tanta influencia la recaudación de uno en concreto.

Como hemos dicho, la fórmula de ajuste y su funcionamiento es idéntica en Hidrocarburos, Alcohol y Cerveza, pero para terminar con los Impuestos Especiales nos falta estudiar el caso del Tabaco, que es ligeramente diferente. Veamos su fórmula:

- **Tabaco**: Ajuste = a'''.RRTC – [(1 – a''') RRN]

En labores de tabaco hay una matización importante y eso hace que la fórmula cambie un poco. En este caso realmente se está mucho más cerca del ideal de lo que debería ser un ajuste, porque supone una cierta «trazabilidad» del producto, dado que somos capaces de conocer el valor de las labores de tabaco suministradas a expendedurías de tabaco de dentro y fuera de Navarra. De esa

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN
LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

manera llegamos a lo que en otros impuestos tomábamos como coeficiente de consumo relativo a través del cociente obtenido entre el valor del tabaco que se vende en Navarra y el que se vende en todo el Estado, que en este caso es la letra a'". A partir de ahí, la fórmula lo único que nos dice es que corresponde a Navarra ese coeficiente multiplicado por la recaudación de territorio común y que, a su vez, el Estado tiene derecho a asignarse la parte de la recaudación navarra que le corresponda por las ventas realizadas en estancos de fuera de Navarra. De esta manera se consigue un ajuste mucho más perfecto al partir de datos de consumo reales y no de estimaciones que pueden tener un margen de error importante.

Último filtro y salvaguarda: «la horquilla» ¿Existe en Impuestos Especiales?

Hasta 1998, Navarra sólo gestionaba los impuestos sobre el Alcohol y la Cerveza y la verdad es que ni siquiera existía fórmula de ajuste. A partir de entonces, con la asunción del resto de los Impuestos Especiales, se instauró el ajuste de todos ellos y la horquilla en los casos en que puede ser necesaria. En definitiva, nos encontramos con el mecanismo de ajuste fino que supone la horquilla en todos los tributos menos en el de Tabaco, donde existe un ajuste inicial tan perfecto, por pegado a la realidad, que hace innecesaria su revisión posterior.

En el resto de Impuestos Especiales existe un mecanismo del todo similar al que funciona en IVA cuando la recaudación navarra por uno de esos tributos desciende o se eleva de manera extraordinaria sobre el porcentaje de recaudación que se tiene asignado de inicio. La única particularidad es que en Hidrocarburos el margen para que entre en funcionamiento la horquilla es el +/– 7 % y en Alcohol y Cerveza, como en IVA, ese umbral está fijado en el +/– 10 %.

Por su naturaleza, la aplicación del mecanismo de la horquilla dependerá de los datos obtenidos en la recaudación del ejercicio de que se trate. Puede pensarse que desde principio del año al final, podemos tener estimado lo que se va a recaudar, y únicamente debe verse si se alcanzan los objetivos presupuestados o no. En realidad, esto no es así, sino más complejo y dinámico. Además de la lógica y decisiva influencia de la evolución económica navarra hay que tener en cuenta si la marcha económica del resto del Estado ha ido pareja e incluso si se han adoptado otras medidas tributarias como adelantamiento o retraso de devoluciones tributarias (que en IVA son muy importantes). La conjunción de estas medidas a lo largo del año podría dar lugar a que el ajuste acabe arrojando al final resultados muy diferentes en el tributo de que se trate e incluso a que entre en juego la regularización por la horquilla.

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

Valoración global del mecanismo de «la horquilla» ¿Alcanza el objetivo de dar estabilidad al sistema?

Puede decirse que, si el objetivo es dotar de estabilidad al sistema asegurando una financiación no sujeta a cambios bruscos y excepcionales, este se consigue en buena medida, pero teniendo en cuenta las siguientes notas:

1. Si Navarra sufre una bajada de recaudación relativa siempre tiene que sufrir un «peaje» obligatorio dado que el ajuste de la horquilla sólo entra en juego a partir del 10 % de reducción (7 % en Hidrocarburos)
2. A partir de ese umbral, y tras la última modificación del mecanismo, recogida en el acta de la Comisión Coordinadora 1/2017, de 27 de diciembre, los descensos de recaudación superiores al 10 % se compensan en su totalidad.
3. Antes de esta última redacción mencionada, tampoco esos descensos superiores se compensaban en su totalidad (en lo referente al IVA) por existir la atribución de un 15 % a la Administración que debía hacer la transferencia de fondos.
4. Las notas 1 y 3 anteriores justifican que ante la enorme bajada de recaudación sufrida por Navarra en 2012 por el cambio de comercialización de una fábrica de automóviles, la horquilla compensara solo de forma muy parcial ese descenso y hubiera que negociar un sistema especial de compensación que ha estado vigente hasta 2015.
5. En caso de que Navarra consiga un incremento en su recaudación menor al 10 % (7 % en Hidrocarburos) sobre la recaudación esperada, no se verá obligada a transferir ese beneficio al Estado.
6. Los incrementos superiores al umbral señalado del 10 % (7 % en Hidrocarburos), por el juego del cálculo de la H, dejarán en las arcas forales un pequeño beneficio que irá creciendo conforme mayor sea el incremento relativo respecto a la recaudación esperada.
7. Como se ha dicho al hablar del ajuste del IVA, una mejora evidente que debe introducirse sin tardanza es que en este tributo, la recaudación navarra se ponga en comparación con la del resto del Estado sin excluir el País Vasco, tal y como se hace con los Impuestos Especiales.

Alguna sugerencia de mejora para el futuro

Salta a la visita una muy evidente relativa al ajuste por Impuesto de Hidrocarburos. Con motivo de un cambio en la gestión del impuesto establecido en 2013, se dispone de datos rigurosos que permiten la trazabilidad de los produc-

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

tos, esto es, saber cuánto se consume en cada territorio. Esa valiosa información ha permitido fijar los coeficientes a" y b" de su fórmula de ajuste de manera más científica que en años anteriores y dado como sorprendente resultado que el signo del ajuste pasó de claramente favorable al Estado a favorable a Navarra. Eso ha sido un gran avance en la fiabilidad del ajuste, pero es que incluso podría y debería superarse e ir a un sistema parecido al del Tabaco, donde Navarra se quedara con la recaudación estricta de aquellos productos objeto del impuesto que se han consumido dentro de su territorio cada año, sin depender de coeficientes fijados para todo el quinquenio.

Otra mejora a introducir en la normativa sería aclarar cada cuánto se han de actualizar los coeficientes de los ajustes y qué efectos temporales ha de tener esa actualización. Si se repasa el Convenio (art. 66) se ve que se remite a «un procedimiento similar» al señalado para la fijación de la Aportación. La Aportación se actualiza y fija cada cinco años. Por tanto, la actualización de los ajustes también parece que debiera ser para cada quinquenio. Sin embargo, la experiencia de la última negociación no ha sido así y el compromiso fijado en el acta 1/2017 de la Comisión Coordinadora, a pesar del empeño puesto por la parte navarra, es que los efectos del nuevo método de ajuste, tanto en IVA como en Impuestos Especiales, afecte sólo desde 2016 y no desde 2015 (primer año del quinquenio). Debería dejarse esta circunstancia bien clara en el texto del Convenio para que en futuras negociaciones no volvamos a tropezar en la misma discrepancia jurídica, que puede tener importantes efectos financieros.

También se podría eliminar del texto del Convenio detalles referidos al método de ajuste y a su horquilla que luego realmente se adoptan en el seno de la Comisión Coordinadora. Actualmente hay referencias a la horquilla de los Impuestos Especiales en la disposición transitoria Cuarta, cuando la Segunda, que habla del ajuste del IVA, no recoge esas mismas precisiones. Es una cuestión menor, pero que aclararía el texto y su interpretación conjunta.

9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES

En este capítulo hay un aspecto formal importante que nos diferencia del Concierto. Aunque en ambos casos (y más en el de Navarra) los ajustes tienen una importancia muy considerable por la cuantía que alcanzan, en Navarra se aprueban por «simple» acuerdo entre administraciones, adoptado en el seno de la Comisión Coordinadora regulada en el artículo 67 del Convenio. Entrecomillo «simple» porque las negociaciones suelen ser cualquier cosa menos sencillas por las posturas contrapuestas que suelen presentar las dos partes. Sin embargo en el caso del Concierto hace falta una ley para que cobren vigor.

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

En el caso navarro se da una curiosidad consistente en que la disposición transitoria 3ª y 4ª del Convenio repiten los índices de acuerdos adoptados en actas anteriores de la Comisión Coordinadora. La parte navarra que está negociando la revisión del convenio ya ha planteado la eliminación de esas disposiciones porque, primero y como se ha dicho, no es necesaria su aprobación por ley, y segundo, contribuyen a confundir al lector despistado que puede creer que los coeficientes vigentes son los últimos incorporados al texto del Convenio y sin embargo pueden estar desfasados como sucede actualmente. Hay que señalar que no hay problema de falta de transparencia ya que los últimos acuerdos de la Comisión Coordinadora están disponibles en la web para cualquiera que quiera verlos.

La forma de liquidación (cuya regulación el Convenio también deja para la Comisión Coordinadora) es trimestral, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. En diciembre además se hace un ajuste provisional anual con la previsión de recaudación que exista hasta fin de año. Por fin, es en marzo del año siguiente cuando se hace el ajuste final ya con los datos de recaudación definitivos del ejercicio anterior. Los datos de las recaudaciones reales de Navarra y del Estado a utilizar para el cálculo de los ajustes serán certificados por la Intervención de Navarra y por la Intervención General del Estado, respectivamente.

Coeficientes vigentes en la actualidad y comparación con los anteriores.

Año 2012-2015*	IVA	Alcohol	Cerveza	Hidrocarburos
Consumo	1,699 %	1,600 %	1,600 %	2,000 %
Gestión	0,693 %	5,900 %	2,100 %	2,710 %
Diferencia	1,006 %	-4,300 %	-0,500 %	-0,710 %
Años 2016-2019	**IVA**	**Alcohol**	**Cerveza**	**Hidrocarburos**
Consumo	1,760 %	1,700 %	1,700 %	2,560 %
Gestión	0,660 %	6,030 %	0,050 %	2,100 %
Diferencia	1,100 %	-4,330 %	1,650 %	0,460 %

* Y en IVA comparación con sistema anterior – 25 millones de euros.

Notas a destacar de los años 2016-2019, por comparación de los coeficientes anteriores:

1. En IVA, donde tienen más importancia a nivel cuantitativo, es importante señalar que se ha mejorado tanto el índice de consumo como el de gestión a favor de Navarra. Además es importante recalcar que se ha superado el método aprobado en 2012 y que nació por la necesidad que había de solventar con urgencia el problema surgido aquel año.

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

2. En Alcohol las diferencias son mínimas: aunque se reconoce un mayor índice de consumo para Navarra, también se le fija un mayor coeficiente de gestión con lo que la diferencia a favor del Estado se amplía sobre la situación anterior.
3. En Cerveza, donde el efecto cuantitativo es muy modesto, el cambio cualitativo sin embargo es muy llamativo, dado que se pasa de un ajuste favorable al Estado a uno claramente favorable a Navarra. Este vaivén tan pronunciado viene dado por el cierre de la mayor fábrica de cerveza que existía en Navarra, con lo que su índice de gestión se desplomó de manera paralela.
4. En Hidrocarburos los cambios además de llamativos son de una importancia cuantitativa considerable, acorde con la capacidad recaudatoria de este tributo. En este caso y como ya se ha explicado antes, los nuevos índices de consumo y gestión, que tanto favorecen la posición navarra, vienen respaldados por los datos obtenidos en la gestión del tributo, que permiten determinar con poco margen de error, en qué territorio se consumen los productos gravados. Por tanto son coeficientes calculados de manera mucho más científica que en los años precedentes.
5. No reflejo los coeficientes aplicables al Impuesto Especial sobre el Tabaco porque estos cambian cada año y dependen, como ha sido desde siempre, de la proporción de las ventas de los estancos navarros respecto a los de fuera de Navarra, sin que por tanto haya habido alteraciones en su cálculo.

Importes resultantes de estos coeficientes

Tributo y Año	2015*	2016	2017	2018**
IVA	817.547.031	852.711.044	864.083.699	894.375.363
Alcohol	-38.273.102	-37.611.727	-36.941.184	-37.707.036
Cerveza	4.471.818	5.402.305	5.545.000	5.475.094
Hidrocarburos	-26.217.881	58.197.888	69.521.784	80.888.727
Tabaco	13.489.680	11.128.545	10.053.721	14.743.978
Total	**771.017.546**	**889.828.055**	**912.263.020**	**957.776.126**

* Con el sistema del quinquenio anterior.; ** Datos provisionales.

Más allá de apreciar con nitidez que los nuevos ajustes a partir del 2016 son claramente beneficiosos para Navarra, cabe hacer otras consideraciones. Quizás la más clara es la enorme importancia cuantitativa que tiene este mecanismo para los Presupuestos Generales de Navarra. De hecho, el efecto de todos los

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

ajustes puede suponer en 2018 más del 25% de la recaudación prevista por los ingresos tributarios. Y de esa cuantía, como se ve en un primer vistazo, la parte fundamental la aporta el ajuste por el IVA.

CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

La conclusión sería que estamos ante un mecanismo genuino e inherente a nuestro Convenio, de una importancia capital para la financiación de las cuentas públicas de Navarra y que viene funcionando con relativa corrección. No obstante, ya he ido señalando qué mejoras podrían introducirse en los ajustes actuales y sobre todo que debería implantarse un ajuste por los impuestos directos, tanto por el IRPF como por el Impuesto sobre Sociedades.

Si fuéramos capaces de mejorar primero las reglas de armonización de los diferentes tributos y luego el mecanismo de los ajustes, probablemente contribuiríamos a disminuir la litigiosidad entre Administraciones. Estos conflictos acaban en la Junta Arbitral, que es el órgano diseñado por el Convenio para estos fines. Las resoluciones de la Junta Arbitral a su vez son susceptibles de recurso ante el Tribunal Supremo. Sería bueno limitar en la mayor medida posible estos conflictos porque de alguna manera, las Haciendas estamos dedicando esfuerzos valiosos a sostener estas demandas entre nosotros, en vez de emplearlos en la persecución del fraude y en mejorar la gestión y simplificar los trámites a los ciudadanos.

AJUSTES A LA RECAUDACIÓN LUIS ESAIN
1. ¿POR QUÉ SON PRECISOS LOS AJUSTES?
2. ¿QUÉ PASA CON EL RESTO DE TRIBUTOS CONVENIDOS?
3. ¿QUÉ AJUSTES CONTEMPLA EL CONVENIO?
4. ¿QUÉ SE AJUSTA EN CADA CASO?
5. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD O EL ÍNDICE QUE SIRVE COMO OBJETIVO PARA EL AJUSTE?
6. ¿SOBRE QUÉ IMPORTES VA A GIRAR EL AJUSTE?
7. AJUSTE DEL IVA
8. AJUSTE DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN
9. CUANTIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS AJUSTES
CONCLUSIÓN Y POSTURA PARA EL FUTURO

LA APORTACIÓN ECONÓMICA: METODOLOGÍA Y FIJACIÓN PARA EL AÑO BASE 2015



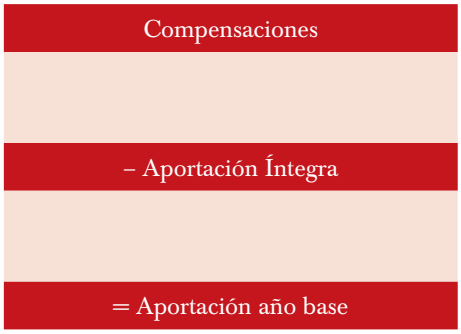
Maite Domínguez
Directora del Servicio de Convenio Económico y Planificación Financiera.
Hacienda Tributaria de Navarra

Con la intención de facilitar la labor divulgativa, en mi presentación, por una parte, voy a intentar explicar cuál es la metodología de la Aportación del año base del quinquenio, sin detenerme en cuestiones conocidas por todos. Y, por otro lado, voy a dar unas pinceladas sobre cuál ha sido el acuerdo al que se ha llegado para el año base 2015. Voy a huir en la medida de lo posible de dar importes, que muchas veces nos alejan del objetivo, que es intentar entender la metodología; nos quedamos con la anécdota del número, cuando yo creo que lo importante es entender esa metodología de fijación de la Aportación del año base del quinquenio.

De una manera esquemática lo que dice el Convenio Económico es cómo se fija la Aportación Económica: del presupuesto de gastos del Estado, hay que ver las cargas que son asumidas por Navarra y al resto, a las no asumidas, se le aplica un índice para obtener la Aportación íntegra, a la que a su vez se restan unas compensaciones, etc.

Presupuestos Gastos Estado – Cargas Asumidas
Cargas No Asumidas * Índice imputación
= Aportación Íntegra
– **Compensaciones** Tributos no convenidos Ingresos no tributarios Déficit Retenciones trabajo y capital
= Aportación año base

Voy a intentar explicar esta cuestión de una forma diferente a la habitual para ver si podemos entender mejor de qué estamos hablando. Empezaremos hablando de las **Compensaciones** y cómo restando la Aportación íntegra llegamos a la Aportación del año base.

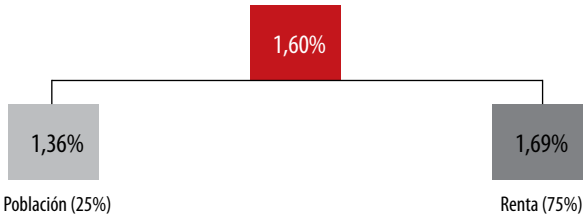


Además, hilo con lo que han explicado las personas que me han precedido, y sobre todo me refiero a las intervenciones de Javier Zabaleta y la de Luis Esain. Ellos han hablado de los ingresos: de los impuestos sobre los que Navarra tiene competencia y recauda; sobre esos ajustes fiscales a la recaudación de los impuestos indirectos para conseguir que la armonización de esos impuestos sea total de acuerdo con los puntos de conexión fijados en el Convenio Económico. Y ahora vamos a ver otra parte que establece el Convenio, que son unas compensaciones a favor de Navarra desde el punto de vista de los impuestos, de los ingresos del Estado, porque como ya se ha avanzado también, nosotros tenemos competencias sobre muchos impuestos, pero hay algunos que el Estado se ha reservado en exclusiva, u otros ingresos que financian el presupuesto del Estado y de los que Navarra no participa. Vamos a ver también cuáles son, para poder entenderlo mejor.

Esas Compensaciones lo que van a hacer es incrementar los ingresos que Navarra tendría en una hipotética Administración que recaudara todo lo que corresponde a su territorio. Y a partir de ahí, tiene que pagar una aportación por el lado de los gastos. Como diferencia, en saldo neto, se establece la Aportación que hacemos cada año al Estado. Me parece importante entender las dos primeras partes, que creo que es lo que se suele quedar en el tintero y nos vamos solamente al importe final. Es difícil muchas veces llegar a entender por qué es ese importe final si no entendemos las partes anteriores.

Antes de eso, dentro de esa metodología se habla también de un «índice de imputación». ¿Qué es ese índice de imputación? Bueno, pues ese **índice de imputación** es el porcentaje por el que Navarra aporta al sostenimiento de las

cargas generales del Estado. Pero también es el porcentaje por el que Navarra participa en los ingresos del Estado, que el Estado recauda de manera exclusiva. El propio artículo 57 del Convenio Económico dice que: «Se determina fundamentalmente en función de la renta relativa de Navarra». Se ha acordado en el 1,6 % para el quinquenio 2015-2019, que es el mismo que se lleva acordando desde el año 1990. Se actualiza quinquenalmente y se ha mantenido en el 1,6 %. ¿Cuánto es la renta relativa de Navarra si la vemos a través del PIB? Un 1,69 %. ¿Cuánto es la población? 1,36 %.



Aunque esto no queda reflejado en los acuerdos de la Comisión Coordinadora, podemos llegar a la conclusión de que se está imputando un 75 % renta y un 25 % población. Así que como el Convenio dice: «básicamente en función de la renta relativa de Navarra», lo estamos cumpliendo. Pues principalmente, en función de la renta relativa de Navarra, se ha establecido ese 1,6 %.

Primera crítica que se le puede hacer a Navarra: «no aporta adecuadamente en cuanto a porcentaje». Bueno pues yo creo que aquí está demostrado que sí, que eso no es verdad.

Entramos a detallar las Compensaciones. Como hemos dicho, Navarra tiene competencia para la exacción de los principales tributos, y además también tenemos ingresos por algunas otras partidas de menor importancia cuantitativa. Luego veremos en la estructura de los Presupuestos que los que mayor peso tienen son los ingresos tributarios, pero como hemos dicho, hay tributos sobre los que Navarra no tiene competencia y además hay otros ingresos que financian el presupuesto del Estado y que corresponde atribuir a Navarra.

Esos importes de los ingresos del Estado que se atribuyen a Navarra el Convenio los denomina Compensaciones y están establecidos por cuatro conceptos: por tributos no convenidos; por otros ingresos no tributarios; por el déficit en los Presupuestos Generales del Estado; y por retenciones de trabajo y de capital. Respecto a esas retenciones los artículos (10.3 y 12.3) del Convenio establecen que, aunque le corresponde ingresarlos a Navarra, por una cuestión de practicidad, se ha decidido que sea la Agencia Estatal Tributaria la que las ingrese (bien porque corresponden a sus funcionarios, bien porque corresponden a la

retenciones sobre la deuda estatal) y después se hace esta compensación para darle a Navarra lo que le corresponde realmente de esos ingresos, porque son contribuyentes que van a declarar en Navarra y la renta la tienen que pagar en nuestra Comunidad. Incluso pueden solicitar, si les corresponde, que se les devuelvan las retenciones que se les han practicado, dependiendo de cómo salga su declaración.

Esta parte, hay que analizarla a través de los Presupuestos Generales del Estado en los capítulos de los ingresos.

Compensaciones	PGE Ingresos
Por tributos no convenidos	Capítulos I al III
Por ingresos no tributarios	Capítulos IV al VIII
Por déficit PGE	Total Gastos – Ingresos capítulos I a VIII
Por retenciones trabajo y capital	Ingresos AEAT

En los tributos no convenidos se analizan los capítulos I a III del presupuesto de ingresos; en los ingresos no tributarios, los capítulos IV a VIII; el déficit de los Presupuestos Generales del Estado, aunque el Convenio no lo dice expresamente, la norma a la que se ha llegado es que se calcula como el déficit presupuestario -entendido como el total de gastos, menos los ingresos de capítulo uno a ocho de los Presupuestos Generales del Estado-. No se corresponde exactamente con el capítulo IX de pasivos financieros porque puede haber alguna pequeña diferencia, pero prácticamente se asemeja a lo que sería la deuda que está financiando el presupuesto del Estado en el año correspondiente. Y esos ingresos de retenciones de trabajo y de capital que están en los ingresos que ha tenido la Agencia Estatal de Administración Tributaria y que nos los tiene que traspasar.

Por tributos no convenidos, hemos dicho que tenemos que ver lo que corresponde a los capítulos I a III de los Presupuestos Generales del Estado.

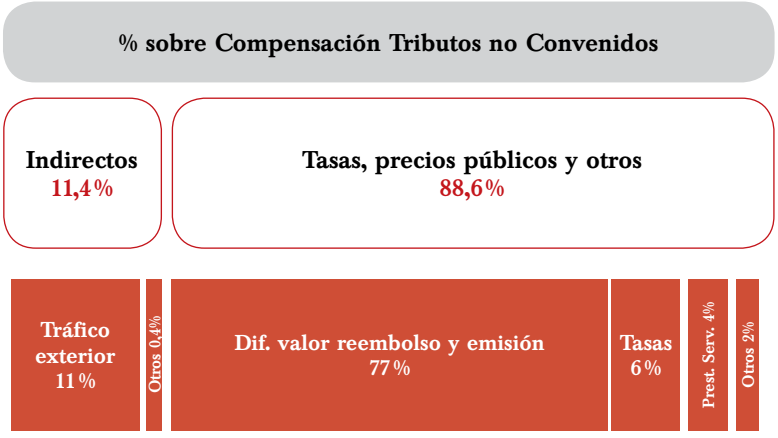
PGE	% convenido
1. Impuestos directos y cotizaciones	100 %
2. Impuestos indirectos	96 %
3. Tasas, precios públicos y otros	28 %
Base compensación	88 %

Los Impuestos directos y cotizaciones sociales del capítulo I son 100% convenidos. Son todos los impuestos que ya hemos comentado: IRPF, Sociedades, Patrimonio, Sucesiones, etc. Nos puede llamar un poco la atención si vemos la segunda parte que habla de cotizaciones sociales. En el Presupuesto del Estado, no están las cotizaciones sociales de la Seguridad Social, que están en el propio presupuesto de la Seguridad Social, pero sí que hay un pequeño apartado que corresponde a las cotizaciones de las cuotas de derechos pasivos de las mutualidades de funcionarios. Como Navarra tiene competencias también para sus propios sistemas de mutualismo, de la misma manera que se han valorado los programas de gasto del Estado, igualmente se ha considerado en esta parte que esos son tributos que están convenidos entre Navarra y el Estado y por los que a Navarra no le corresponde una compensación.

Los impuestos indirectos son: IVA, Impuestos Especiales, Transmisiones Patrimoniales, etc. Se ha dicho también que Navarra no tiene competencia en aduanas, en IVA e Impuestos Especiales, pero como ya lo ha recibido a través de los ajustes fiscales, también hay que considerarlo como un impuesto convenido. Y solamente queda una pequeña parte, que sería no convenida por Navarra.

En estos capítulos, la parte más grande que queda como no convenida es lo que corresponde a Tasas, precios públicos y otros ingresos en los que hay un conjunto variopinto de ingresos. Aquí habría que decir que, en rigor, no todos los ingresos que están en el capítulo tres son tributarios, cuando estamos diciendo que es una compensación por tributos no convenidos, pero, por simplicidad se computan todos los ingresos de capítulos uno a tres en esta compensación.

Sobre el total de la compensación que corresponde a Navarra ¿qué peso tienen cada uno de esos conceptos?



Hemos dicho que por impuestos directos no nos corresponde ninguna compensación, que sí nos corresponde por impuestos indirectos y por tasas. Si vemos sobre el total de la compensación que se lleva Navarra, el 88,6 % de la compensación corresponde a tasas, y el 11,4 % corresponde a impuestos indirectos. De esos impuestos indirectos, los que corresponden son los que Navarra no tiene competencia y los recauda el Estado: tráfico exterior y un pequeño impuesto sobre el azúcar, que están relacionados con los ingresos propios de la Unión Europea, a la que se transfieren para su financiación.

En cuanto a las tasas, precios públicos y otros, llama la atención que del 77 % de la compensación que se está imputando a Navarra, corresponde a unas «Diferencias de valor de reembolso y emisión de deuda». Seguramente sea una cuestión singular que se está produciendo en estos años en el presupuesto del Estado, motivado por las buenas condiciones de emisión que se están encontrando en los mercados financieros, pero también es verdad que esos ingresos están financiando gasto del año 2015 del presupuesto del Estado, que es en el que nos estamos basando, así que hay que tenerlo en cuenta. Y por otro lado, tenemos las tasas que sumarían aproximadamente un 6 % de la compensación que se está llevando Navarra. La Comunidad foral tiene competencias en algunas tasas pero no en otras. ¿Aquí cuáles están computadas? Pues las que el Estado tiene competencia en exclusiva: las tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, la tasa por emisión del DNI y pasaportes, un canon por aprovechamientos de aguas para la producción de energía eléctrica, etc. En esas Navarra no recauda y nos corresponde por tanto el importe correspondiente a las tasas que estamos pagando cada navarro cuando vamos a renovarnos el DNI o el pasaporte, por ejemplo. Luego hay otra pequeña parte también de prestación de servicios y otros ingresos. Algunas partidas no se computan enteras: no todo es convenido o no convenido; hay que buscar un equilibrio y, a veces, de esas partidas un 95 % se puede imputar como convenido y el otro 5 % no, hasta conseguir llegar a un equilibrio entre lo que le corresponde a Navarra porque no lo está ingresando y lo que no le corresponde porque ya lo tiene.

En la compensación por ingresos no tributarios se analizan el resto de capítulos de ingresos: del cuatro al ocho.

PGE	% convenido
4. Transferencias corrientes	89 %
5. Ingresos patrimoniales	0 %
6. Enajenación inversiones reales	0 %
7. Transferencias capital	0 %
8. Activos financieros	0 %
Base compensación	37 %

Por hacer un símil con la compensación anterior he mantenido la palabra «convenido», aunque no sea así propiamente dicho. Se trata de ver si Navarra tiene derecho o no a obtener una compensación por estos capítulos.

A Navarra le corresponde la compensación por la práctica totalidad de estos capítulos, con la excepción de una serie de transferencias corrientes de capítulo 4, que se consideran que Navarra no tiene derecho a compensación sobre ellas. ¿Por qué? Porque corresponden a las liquidaciones del sistema de financiación de comunidades autónomas de régimen común, que tienen en la parte de los ingresos un tratamiento homogéneo al que se ha aplicado por la parte de los gastos, en las que se consideran cargas asumidas por Navarra. Y asimismo en esas transferencias, se encuentra la propia Aportación que Navarra paga el Estado por la que no tiene sentido que nos compensemos dado que es el importe que estamos calculando.

Y el resto de capítulos serían importes que a Navarra le correspondería llevarse su parte del pastel. ¿A qué corresponden esos ingresos de los que nos estamos llevando la compensación?

% sobre Compensación Ingresos no tributarios



Mirándolo en términos de porcentaje, lo principal (el 36%) son dividendos y participaciones en beneficios: dividendos que el Estado recibe de empresas en las que tiene participación, bien en su totalidad o en participaciones menores, como por ejemplo Loterías y Apuestas del Estado. Si esta empresa tiene beneficios y reparte dividendos al Estado, a nosotros nos corresponde una parte de ese beneficio porque esa empresa tiene actividad en todo el territorio. O por ejemplo, en el caso de que tengan beneficios AENA, RENFE, etc., todas las empresas en las que el Estado tenga participación.

En segundo lugar, hay unas transferencias que realizan organismos autónomos, agencias estatales o que recibe el Estado del exterior. Por ejemplo: la Jefatura de Tráfico, que ingresa las multas y las tasas por los permisos de conducir en un presu-

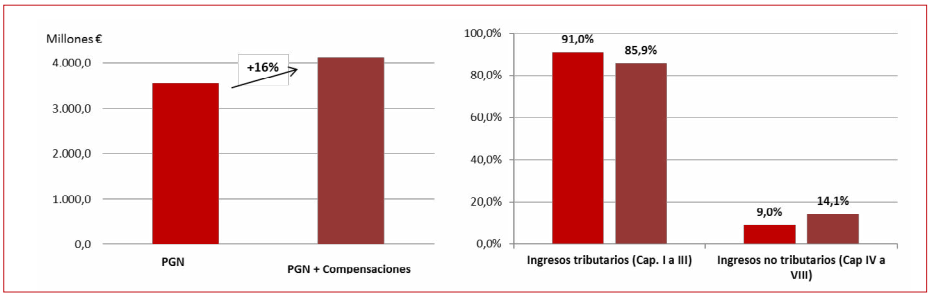
puesto propio, destina a políticas de seguridad vial una parte y el resto lo reintegra al Estado. De esta última parte, nos corresponde participar también a nosotros.

Otros capítulos son los intereses de préstamos que el Estado ha podido dar a Comunidades Autónomas, a familias, etc. También reintegros de esos préstamos que haya concedido, o devoluciones de aportaciones patrimoniales que recibe el Estado, que en un momento dado habrán sido un gasto porque habrá hecho una aportación patrimonial. Bueno, pues también a Navarra le corresponde una parte, dado que al analizar de dónde provienen hemos visto que Navarra no está obteniéndolos de otra manera, para lo que hemos hecho también una correlación con lo que estamos considerando en la parte de gastos, que es carga asumida por Navarra.

Con todo esto tenemos que los Presupuestos Generales de Navarra tienen unos ingresos tributarios (capítulos I a III) y no tributarios (capítulos IV a VIII), que financian este presupuesto y, además, ahora hemos visto que le atribuimos unas Compensaciones por parte del Estado. Bueno, pues si todo eso lo sumamos, tendríamos unos ingresos totales de Navarra que por una parte ingresa directamente y por otra se atribuyen a través del Convenio Económico con esas compensaciones.

	PGN	+ Compensaciones	
Ingresos tributarios (I a III)	Derechos reconocidos netos	Tributos no convenidos	Ingresos totales
		Retenciones	
Ingresos no tributarios (IV a VIII)		Ingresos no tributarios	

Si vemos la magnitud de esas compensaciones (que son las que hemos visto por retenciones de trabajo, por tributos no convenidos y por ingresos no tributarios) respecto a los Presupuestos Generales de Navarra del año 2015, tenemos que los ingresos de capítulos I a VIII, en torno a 3.900 millones de euros, crecerían un 16%.



Si el Estado, en lugar de dárnoslo a través de una compensación nos lo ingresara en nuestra caja, nuestro Presupuesto sería un poco más alto y además tendría una composición un poco diferente a la que tiene ahora: ahora tenemos que el 91 % de nuestros ingresos provienen de ingresos tributarios, de capítulos I a III. Ese porcentaje bajaría un poco porque cobraría más peso la parte de ingresos no tributarios, debido a la compensación por otros ingresos no tributarios que estaríamos recibiendo por parte del Estado.

Hemos hablado de la parte del ingreso, ahora tenemos que hablar de la parte del gasto.

La **Aportación íntegra** es el importe con el que Navarra tiene que contribuir al sostenimiento de las cargas generales del Estado, y esta Aportación además se fija en función de la riqueza de Navarra. Como ya hemos dicho al principio de esta presentación, en función de ese índice de imputación del 1,6 %.

Aquí surge un concepto que es el de las cargas del Estado no asumidas por Navarra. Bueno, pues lo primero que tendremos que ver es cuáles son esas cargas no asumidas por Navarra. Se trata de gastos del Estado que presta en exclusiva en todo el territorio porque son de su competencia exclusiva y así está recogido en la Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico. También hay otros gastos que no serían estrictamente competencia exclusiva del Estado pero que Navarra no los presta, bien porque no se han asumido las competencias, o bien porque estando recogidas las competencias en la LORAFNA, no se han realizado efectivamente las transferencias de esos servicios y Navarra no los está prestando.

En la metodología de la Aportación se huye de la palabra competencias; no dice: «Las competencias de Navarra», dice: «Las cargas ejercidas por Navarra». Esto es así porque puede haber alguna competencia que Navarra no la tenga transferida, pero que por un acuerdo con el Estado esté destinando gasto a esa determinada política en Navarra. Bueno, pues por esa carga también nos tendríamos que descontar la parte correspondiente. Tenemos algún ejemplo que veremos más adelante.

El Convenio, además, fija expresamente una serie de partidas de las que dice: «y éstas, además, van a ser no asumidas por Navarra». No vamos a discutir sobre ellas porque la ley ya nos dice que son no asumidas. Son los fondos de compensación interterritorial recogidos en la Constitución Española, como reflejo de la solidaridad entre los territorios; y las transferencias a favor de entes públicos (organismos autónomos, agencias estatales) que desempeñan competencias que no sean ejercidas por Navarra.

La metodología de la Aportación del año base se centra en el Presupuesto de la Administración General del Estado que no incluye el de otros organismos: no estamos viendo el presupuesto consolidado del Estado que integraría organismos autónomos, agencias, etc. Pero sí tenemos en cuenta las transferencias

que desde el Presupuesto del Estado, haya a determinados organismos y hay que ver si esas competencias, que éstos están ejecutando, son ejercidas o no por Navarra. Por ejemplo: transferencias al Servicio Público de Empleo; transferencias a la Seguridad Social; transferencias a la Agencia Estatal de Administración Tributaria; transferencias a otros muchos organismos y agencias estatales que reciben fondos del presupuesto del Estado. Tenemos que analizar si esas partidas corresponden o no a cargas asumidas por Navarra; y por último, tendremos ocasión de verlo un poco más delante y con más detalle, de los intereses y cuotas de amortización de todas las deudas del Estado.

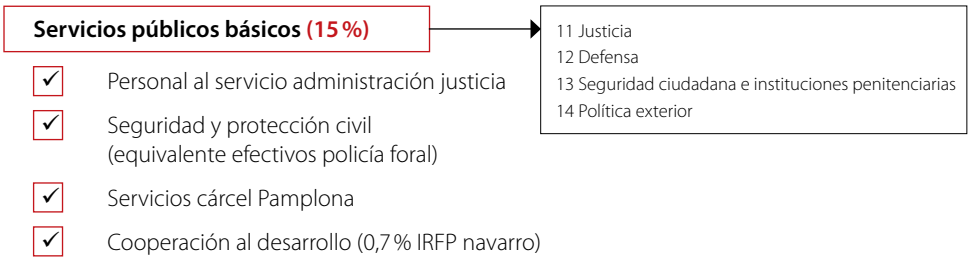
¿Con esto qué tenemos que hacer? Tenemos que ir al presupuesto de gastos del Estado, capítulos I-IX, y encontrar dónde están esas cargas asumidas y no asumidas, y comprobar qué porcentaje y qué importe corresponde de todas esas partidas de gastos.

Como se sabe, el Servicio de Convenio Económico y Planificación financiera del Gobierno de Navarra ha hecho un estudio muy detallado cuyo resultado se ha plasmado en el acuerdo suscrito en el año 2017 y que nos permite hacer una serie de análisis, aunque estos no están recogidos en los acuerdos de la Comisión Coordinadora. El Presupuesto del Estado, igual que el Presupuesto de Navarra, se agrupa por unas determinadas áreas de gasto: servicios públicos básicos; actuaciones de protección y promoción social; producción de bienes de carácter público preferente; actuaciones de carácter económico; y actuaciones de carácter general.

Área de gasto	% s/total gasto	% asumido	% no asumido
Servicios públicos básicos	6 %	15 %	85 %
Actuaciones de protección y promoción social	13 %	26 %	74 %
Producción de bienes públicos de carácter preferente	1 %	16 %	84 %
Actuaciones de carácter económico	6 %	17 %	83 %
Actuaciones de carácter general	74 %	34 %	66 %
	100 %		

El presupuesto del Estado del año 2015 tendría esa composición con sus diferentes áreas de gasto: 6 %, 13 %, 1 %, 6 % y 74 %. Eso da el 100 % del Presupuesto del Estado. De todos ellos hemos tenido que ir viendo qué importe/porcentaje es asumido y cuál es no asumido por Navarra. Vamos a ver con más detalle cada uno de ellos.

Servicios públicos básicos: decimos que, según el acuerdo que se ha adoptado, Navarra tiene un 15 % del gasto que realiza el Estado en servicios públicos básicos asumido. ¿Cuáles son esos servicios básicos?: Justicia, Defensa, Seguridad, Instituciones Penitenciarias y Política exterior.



De todo eso ¿qué tiene asumido Navarra?, ¿qué hemos descontado que Navarra está ejerciendo? Hay que tener en cuenta una cosa: no estamos diciendo cuáles son las competencias que Navarra ejerce a través de su presupuesto (en los Presupuestos Generales de Navarra) y cuál es el gasto que destina Navarra a ello. Lo que tenemos que ver es, de lo que está gastando el Estado en su presupuesto, ¿qué es a lo que Navarra no tiene que contribuir porque ya lo está gastando en lo suyo propio? Además en algunas áreas diremos: «¡Pero si Navarra hace más cosas en servicios públicos básicos!»; sí, claro, pero nosotros estamos viendo las que son coincidentes en las dos administraciones.

En Servicios públicos básicos Navarra tiene transferido y asume el gasto del personal al servicio de la Administración de Justicia; asume el gasto en seguridad y protección civil en el equivalente al número de efectivos de Policía foral que tiene en relación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; y diversos servicios de la cárcel de Pamplona. Aunque ahora se está hablando de posibles nuevas transferencias a asumir por Navarra, y se cita a Instituciones Penitenciarias aquí hay un claro ejemplo de una actividad sobre la que no tenemos las transferencias pero, como he dicho antes, puede haber acuerdos en los que Navarra está destinando una serie de recursos aunque en principio no le correspondería. ¿Por qué? porque hay un convenio, del año treinta y tantos, (no sé si es anterior o posterior a la Guerra Civil), en el que Navarra decidió que sus presos comieran un poco mejor que lo que se comía en las cárceles del Estado y decidió aportar una cantidad de dinero a los alimentos que se compraban en la cárcel de Pamplona. Posteriormente este convenio fue ampliándose de tal manera que, hasta hace muy poco tiempo, el personal de cocina y el de mantenimiento era del Gobierno de Navarra. El Gobierno de Navarra ha estado pagando los gastos de reparación de la cárcel hasta que se ha trasladado a la cárcel nueva. Y a día de hoy, los psicólo-

gos y el trabajador social siguen siendo personal del Gobierno de Navarra, que prestan sus servicios en la cárcel. ¿Esto qué quiere decir? que el Estado en el resto de cárceles (excepto las de Cataluña, que tiene las transferencias) está pagando el servicio de psicólogos y aquí no lo está haciendo. Bueno, pues hay que valorar cuánto suponen esos psicólogos, cuánto suponían los cocineros que han estado trabajando hasta el 31 de marzo de 2017 (período de 01/01/2015 a 31/03/2017), para descontarlo de lo que Navarra tiene que aportar al Estado. Creo que es un caso singular que nos permite entender un poco mejor el sistema.

Dentro de política exterior hay unas partidas de cooperación al desarrollo. En esto como Navarra tiene competencia sobre la recaudación del IRPF también la tiene sobre ese 0,7% del IRPF navarro que se destina a cooperación al desarrollo. Con lo cual, unas partidas que hay recogidas en política exterior de cooperación al desarrollo, Navarra las tiene asumidas. No digo que sean todas, pero una parte las tiene y se las descuenta.

En el área Protección y promoción social, un 26% de cargas asumidas.

Protección y promoción social (26%)

- ✓ Pensiones clases pasivas y algunas no contributivas
- ✓ Servicios sociales
- ✓ Subsidios a personas con discapacidad
- ✓ Centros especiales empleo
- ✓ Desarrollo trabajo autónomo y economía social
- ✓ Prevención violencia género
- ✓ Urbanismo y política suelo
- ✓ Promoción y ayudas vivienda

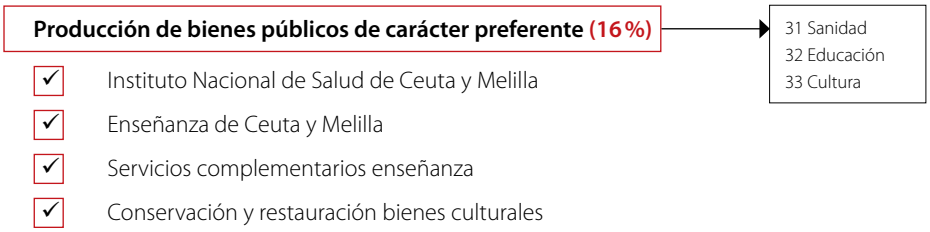
21 Pensiones
22 Otras prestaciones económicas
23 Servicios sociales y promoción social
24 Fomento del empleo
25 Desempleo
26 Acceso a la vivienda y fomento de la edificación
29 Gestión y administración de la Seguridad Social

Aquí hay una parte muy importante – y creo yo que muy desconocida – que son las pensiones de clases pasivas: las pensiones de los funcionarios. Navarra tiene un sistema singular dentro del Estado. El Estado tiene un sistema de montepíos o de mutualismos de los funcionarios estatales, pero no hay ninguna otra comunidad ni ninguna otra entidad local, que tenga un sistema como el que tienen la Comunidad Foral de Navarra y sus entidades locales. Ni siquiera las diputaciones forales vascas tienen un sistema similar al nuestro. Así, Navarra tiene que descontarse la parte que está pagando de los montepíos de las pensiones de los funcionarios navarros. Además, Navarra tiene competencias en pensiones no contributivas, no en todas pero sí en las principales, y paga las pensiones no contributivas de su presupuesto. Por lo tanto, se lo tiene que descontar.

Servicios sociales: están los servicios sociales que se financian con ese 0,7 % del IRPF que ya he comentado; una serie de servicios sociales de base que Navarra tiene asumido y que presta con cargo a su presupuesto; y los subsidios a personas con discapacidad. Como estábamos comentando anteriormente, en el resto del Estado, excluido el País Vasco, son subsidios que los paga el Estado.

Navarra también tiene las competencias sobre los centros especiales de empleo; sobre políticas de desarrollo del trabajo autónomo y economía social; sobre la prevención de violencia de género. Y una parte muy importante, que está recogida también en esta área, es todo lo relativo a urbanismo, política de suelo, promoción y ayudas a la vivienda. Es verdad que el Estado tiene una serie de competencias generales básicas de ordenación general de la actividad económica, pero el grueso de lo que corresponde a promoción y ayudas de vivienda, Navarra lo tiene asumido y, por tanto, no tiene que contribuir por eso.

Producción de bienes públicos de carácter preferente: un 16 % de carga asumida por Navarra.

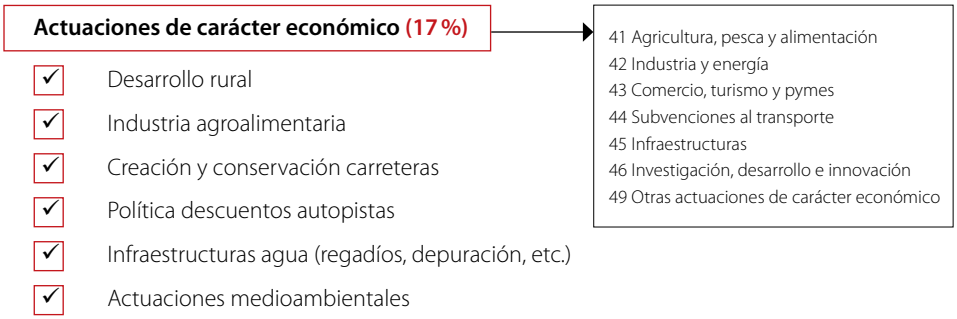


Puede llamar la atención cuando estamos hablando de Sanidad, Educación y Cultura. La realidad es que en el Presupuesto del Estado hemos visto antes que representaba apenas un 1 % del presupuesto total, ya que está transferido a las Comunidades Autónomas de régimen común, y en el Presupuesto del Estado el gasto que hay en estas políticas es residual: o bien de funciones de coordinación general, o de cuestiones generales que paga el Estado, o una pequeña parte residual que sigue prestando porque no están transferidos estos servicios a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Esto último, lo que corresponde a la prestación de la sanidad y la enseñanza en Ceuta y Melilla, en esa parte, serían cargas asumidas por Navarra. También lo relativo a servicios complementarios a la enseñanza: de transporte, comedor, ayuda sobre libros, etc., que Navarra sí tiene transferido.

En la parte de Cultura, todos los programas de conservación y de restauración de bienes culturales, en los que hay unos programas con carácter general a

nivel nacional en los que Navarra no participa, porque financia con sus propios ingresos la política de conservación y restauración de bienes culturales, con alguna pequeña excepción de convocatorias dirigidas a entidades locales. Porque luego igual alguien dice: «el Estado ha financiado parte de la rehabilitación de Roncesvalles». Sí, es verdad, porque hay una pequeña parte en la que participamos, fundamentalmente en la que es financiada con el 1 % cultural que proviene de los contratos estatales. Pero en definitiva, el grueso de esos gastos son cargas asumidas.

En las Actuaciones de carácter económico general tenemos un 17 % asumido.



La mayoría de todas las políticas de desarrollo rural: convocatorias de ayudas para implantación de jóvenes agricultores; diferentes ayudas que se establecen a nivel nacional y en los que Navarra, no participa; también Navarra ejerce la competencia en todo lo que tiene que ver con la industria agroalimentaria.

Una competencia muy importante es la de Creación y conservación de carreteras, que Navarra lleva ejerciendo desde antiguo y que nuestros buenos dineros nos cuesta. Por lo tanto, diciendo vulgarmente, nosotros nos lo comemos, nosotros nos lo guisamos y el resto el Estado se lo tendrán que comer y guisar, en esta parte; pero nosotros ya aportamos lo que corresponde poniendo también a disposición del resto de ciudadanos del Estado vías de gran capacidad para que cuando atraviesen nuestro territorio puedan desplazarse de una manera ágil, sencilla, segura, etc.

En cuanto a las políticas de descuentos en las autopistas, en las autopistas de todo el Estado hay políticas comerciales de descuentos como la que conocemos que existe en nuestra AP-15. Pues bien, Navarra ya sufraga la política comercial de descuentos en la AP-15 dirigida a los usuarios navarros y no navarros, a todo el que pase por la autopista independientemente de dónde resida. Éste también es un gasto que está asumido por Navarra.

En infraestructuras del agua hay algunas en las que Navarra no tiene competencias pero en otras, como regadíos, depuración, etc., tenemos la competencia asumida y lo mismo en actuaciones medioambientales relacionadas con la calidad del agua: depuradoras, abastecimiento de agua, etc.; partidas que además son muy importantes.

Las actuaciones de carácter general tienen mucho peso cuantitativamente y tenemos un porcentaje del 34 % asumido, el más alto de todas las áreas.

Actuaciones de carácter general (34 %)

- [X] Cámara de Comptos – Fiscalización sector público CCAA y EELL
- [X] Hacienda: política económica y fiscal, gestión sistema tributario y admón. general de economía y hacienda
- [X] Sistema financiación régimen común (CCAA y EELL)
- [X] Coordinación y organización territorial del Estado (FLA y FFF...)

→
91 Alta Dirección
92 Servicios de carácter general
93 Administración financiera y tributaria
94 Transferencias a otras administraciones públicas
95 Deuda pública

He querido destacarlo compartiendo la Jornada con ellos, porque además fue objeto de debate mutuo con los representantes de la Cámara de Comptos cuando estuvimos haciendo el estudio relativo a la Aportación del año base 2015. Dentro de la Alta Dirección del Estado está recogido el gasto del Tribunal de Cuentas. Nosotros tenemos nuestro propio tribunal de cuentas, la Cámara de Comptos, que realiza la fiscalización del sector público de lo que, en palabras del Tribunal de Cuentas, correspondería a la fiscalización de Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Es decir, la fiscalización de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra la realiza la Cámara de Comptos. Hay otras labores que realiza el Tribunal de Cuentas que Comptos no tiene la competencia, pero en esta parte sí ejercemos la competencia y hay que descontarla.

Una parte muy importante también es la que estamos mencionando a lo largo de toda la mañana aquí: Hacienda. Todo lo que tiene que ver con la política económica y fiscal; gestión del sistema tributario; Administración General de Economía y Hacienda, etc. Todas esas competencias que Navarra está ejerciendo y que son singulares, también junto con las Diputaciones forales dentro del territorio español, y que en el resto está financiado en el Presupuesto del Estado.

Todo lo que tiene que ver con el sistema de financiación de régimen común: las transferencias que se dan a las comunidades autónomas y entidades locales de régimen común es algo que Navarra lo tiene asumido porque tiene su propio

régimen de financiación y, además, financia a las Entidades Locales de Navarra, con lo cual estaría también incluido en esa financiación.

Y una partida muy importante asumida, aunque si vemos el nombre puede llamar la atención, «Coordinación y Organización Territorial del Estado», podemos decir que parece una competencia exclusiva del Estado y, sin embargo, nos estamos descontando por ella. Pero es que si vamos a los Presupuestos Generales del Estado nos podemos preguntar ¿por qué hay 32.000 millones de gasto en esta partida? Porque a través de ella se está financiando el FLA: los fondos de facilidad financiera que el Estado ha puesto a disposición de las comunidades autónomas y entidades locales de régimen común y en las que Navarra, por su sistema de financiación, no participa.

Estas actuaciones de carácter general llama la atención el montante que suponen sobre el presupuesto total del Estado (74 %). ¿Qué hay detrás de eso? La respuesta es la deuda, que crece y mucho. ¿Qué dice el Convenio respecto a la deuda pública? Pues aunque no lo hemos comentado al inicio de esta presentación, por un lado el Convenio introduce una compensación por la parte imputable del déficit que presenta los Presupuestos Generales del Estado y por otro lado, dice que son cargas no asumidas por Navarra los intereses y cuotas de amortización de todas las deudas del Estado. ¿Esto qué supone? Que en la parte de las compensaciones nos tendríamos que sumar una compensación del 1,6 % del total de gastos, menos los ingresos de capítulo I al VIII. Redondeando, más de 2.000 millones de euros. Nos tendríamos que sumar a los 3.900 millones de euros que tenemos en nuestro Presupuesto y a los otros 500 millones de euros que hemos obtenido por el resto de las compensaciones otros 2.000 millones más de ingresos. Nos encontraríamos con un Presupuesto de Navarra de 6.500 millones. Pero luego, por otro lado, tendríamos que pagarle al Estado por esos programas de deuda. En esos programas de deuda, que son los programas 951 Deuda pública del Estado, contamos el 1,6 % que tenemos que aportar por las cargas no asumidas y resulta que tendríamos que pagar, también redondeando, 2.000 millones de euros.

Lo que estamos sumando por un lado tenemos que restarlo por otro y nos está dando una imagen un poco distorsionada cuando estamos contando por qué pagamos, si no contamos también por qué ingresamos. Estamos hinchando los importes de una manera artificial por lo que vamos a intentar simplificarlo.

¿A qué conclusiones hemos llegado? Que el gasto en deuda pública en el presupuesto del Estado del año 2005 corresponde el 75 % a la amortización de deuda y el otro 25 % al pago de intereses. Y por la parte de los ingresos los pasivos no financieros son superiores a las amortizaciones de la deuda ¿Qué quiere decir? Que no hay una amortización de deuda en términos netos. Que la deuda

que el Estado está amortizando por el lago del gasto, la está refinanciando por el lado de los ingresos. Para esta presentación nos hemos permitido, por tanto, tacharla esta re-financiación de la deuda:

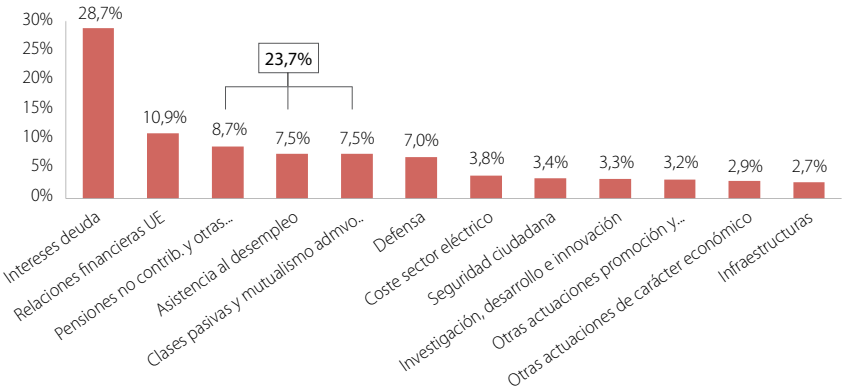
(millones €)	Total gastos	Aportación íntegra	Déficit presupuestario	Compensación por déficit
Pago intereses	31.705	507,3	–	
Refinanciación deuda	~~97.997~~	~~1.536,0~~	~~95.997~~	~~1.536,0~~
Nueva deuda emitida	–		43.587	697,4

Así llegamos a la conclusión de que Navarra paga por los intereses de la deuda, esos 31.705 millones de gasto, aproximadamente 500 millones de euros de Aportación íntegra; y asimilando el déficit presupuestario con el capítulo IX de ingresos únicamente nos estamos compensando por la nueva deuda emitida por el Estado que está financiando el presupuesto del año 2015. Así, nos corresponde una compensación que ya no sería de 2.000 millones, sino que no llega a 700 millones de euros. Se trata de unos niveles más aproximados a lo que puede ser nuestro Presupuesto.

Voy a hacer un inciso, los que nos critican dicen: «Es que Navarra se descuenta por el total de la deuda del Estado». Claro que nos descontamos por el total del déficit del Estado. Y pagaremos por él cuando paguen el resto de los españoles ¿Cuándo es eso? cuando esa deuda se convierte en pago de intereses y se convierte en amortización de deuda. No vamos a pagar ni antes ni después que paguen el resto de ciudadanos del país porque en este momento ya pagamos por esos intereses y pagaremos cuando esa deuda de verdad se amortice. Si la deuda que hay en estos momentos de verdad se llegara a amortizar, tendríamos un riesgo cierto, un riesgo grande, por cuánto podría aumentar la Aportación de Navarra. Ahí están los importes.

Y volviendo a la metodología de determinación de la Aportación Económica, a esas cargas del Presupuesto del Estado que tenemos no asumidas, le aplicamos el 1,6% y obtenemos la Aportación íntegra que Navarra tiene que pagar al Estado.

Hasta ahora hemos visto cuáles son las cargas asumidas por Navarra, pero ahora nos preguntamos ¿A qué aportan las navarras y los navarros? Esa Aportación íntegra, que hemos calculado según las actuaciones de los Presupuestos Generales del Estado, ¿qué son? Y cuando digo las navarras y los navarros, me refiero a los ciudadanos, las empresas, los autónomos, las pymes, etc, todos, que son los que estamos contribuyendo al Presupuesto de Navarra.



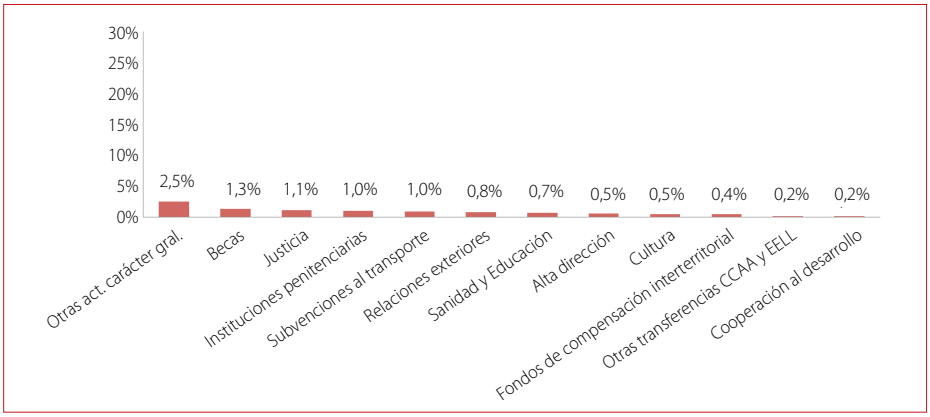
(*) excluido el gasto por amortización deuda

... continúa en en siguiente gráfico

- Aunque hemos hecho ese ejercicio de reducir la deuda del Estado –eliminado el gasto por refinanciación– los intereses de la deuda siguen siendo la parte fundamental de la Aportación íntegra: el 28,7 % de lo que estamos pagando son intereses de la deuda del Estado. Siempre hablamos de la Casa del Rey, de Defensa, pero que es sólo un 7 % de la aportación que está realizando Navarra.
- Y ¿qué tenemos en segundo lugar? Las relaciones financieras con la Unión Europea. Resulta que casi un 11 %, de la Aportación que Navarra está haciendo al Estado es para que el Estado a su vez pague el Presupuesto de la Unión Europea.
- Pero seguimos: hay tres conceptos que he unido porque me interesa destacarlos: Pensiones no contributivas, 8,7 %: hemos dicho que Navarra tiene y ejerce competencias en pensiones no contributivas, pero hay otras sobre las que no tiene competencia como las de maternidad, las de ayuda familiar, etc.; la asistencia al desempleo: el desempleo, en principio, se financia a través de las propias cotizaciones, pero se debe completar a través de una aportación del Estado con cargo a su Presupuesto para cubrir las prestaciones por desempleo (7,5 %). El tema de las clases pasivas del Estado y el mutualismo del Estado, aunque tenemos una parte asumida, hay otra parte que no. Si sumamos esos tres conceptos, representan un 23,7 % de la Aportación que hace Navarra, que tiene que ver con prestaciones económicas, pensiones, que están recibiendo personas en todo el Estado. Muchas veces decimos y hablamos de la solidaridad, la diferencia entre el 1,6 % (del índice de imputación) y la población de Navarra. Yo añadiría más: en muchos de estos conceptos, por ejemplo el desempleo es uno de ellos, ni siquiera estamos recibiendo el porcentaje correspondiente a nuestra población, por-

que afortunadamente nuestra situación económica es mejor y seguramente no estamos recibiendo en prestaciones ni el 1,34 % que representa nuestra población. Con lo cual, lo que estaríamos contribuyendo por esas partidas a la solidaridad, tiene una brecha todavía mayor. Así que a mí me gustaría recalcar esto cuando se critica que Navarra no es solidaria, o que Navarra no paga lo que tiene que pagar. Aquí se ve, exactamente, lo que pagamos.

- Costes del sector eléctrico: la compensación que se ha integrado en el cálculo de la Aportación como ya se ha mencionado (3,8 %), algunas infraestructuras en las que Navarra no tiene competencias: tren de alta velocidad, embalses, puertos, aeropuertos, etc. (2,7 %)



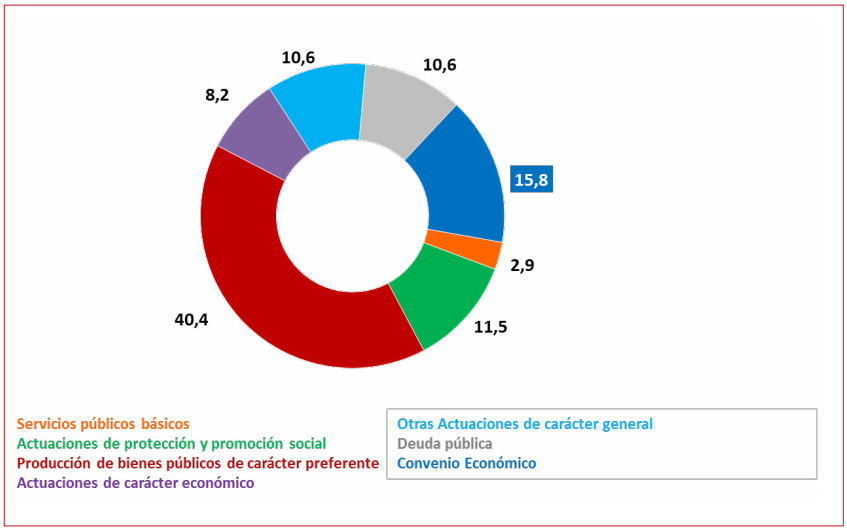
- Otras actuaciones de carácter general que desarrolla el Estado (2,5 %).
- Una cuestión que me ha parecido también importante destacar: Becas. Aunque Navarra tiene la competencia en Educación, no asumió las transferencias en el tema de becas. Bueno, pues supone nada más y nada menos que 1,3 % de la Aportación que realiza Navarra. Yo, siempre cuando se habla de transferencias a asumir por Navarra lo subrayo en rojo. Sé que hay otras que seguramente tienen una mayor trascendencia mediática y política, pero me parece importante, sobre todo cuando después desde el propio Gobierno de Navarra se están complementando las becas que se están concediendo a nivel estatal. Creo que es algo en lo que podemos mejorar.
- Instituciones Penitenciarias: un 1 %.
- Las subvenciones al transporte suponen un 1 % y representan otra señal importante a destacar en la solidaridad. Esas subvenciones al transporte son subvenciones al transporte de residentes y de empresas de las islas: billetes de avión, billetes de barcos, subvenciones a las empresas que realizan esos transportes y a las empresas por el transporte de mercancías extra-pe-

ninsular. Yo no digo que no haya que aportar por esto, es más, aquí está contemplado como carga no asumida por Navarra y nosotros lo valoramos como carga no asumida por Navarra en nuestro estudio. Pero ¿esto no es solidaridad? Yo creo que sí es solidaridad con los residentes de las islas que tienen unos condicionantes especiales por vivir en ese territorio.

- Y luego, algunos que se destacan siempre: Alta Dirección, que siempre hablábamos de la Casa del Rey, pero donde están incluidos: Casa del Rey, Cortes Generales, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, etc., puede que tengan importancia en el discurso mediático, pero no es donde está el grueso de nuestra aportación.
- Los Fondos de Compensación Interterritorial, que como hemos dicho son cargas no asumidas por Navarra, solamente representan un 0,4 %, pero no porque Navarra lo decida, sino porque es lo que está dotado en los Presupuestos Generales del Estado. Si se dota más a esos fondos para contribuir a la solidaridad entre los territorios, esto podrá aumentar.
- Y he querido destacar que, aunque nosotros financiamos nuestra parte de Cooperación al desarrollo, también hay una parte que hacemos a través de la contribución de la Aportación que lo podemos sumar a lo que nosotros hacemos de manera directa.

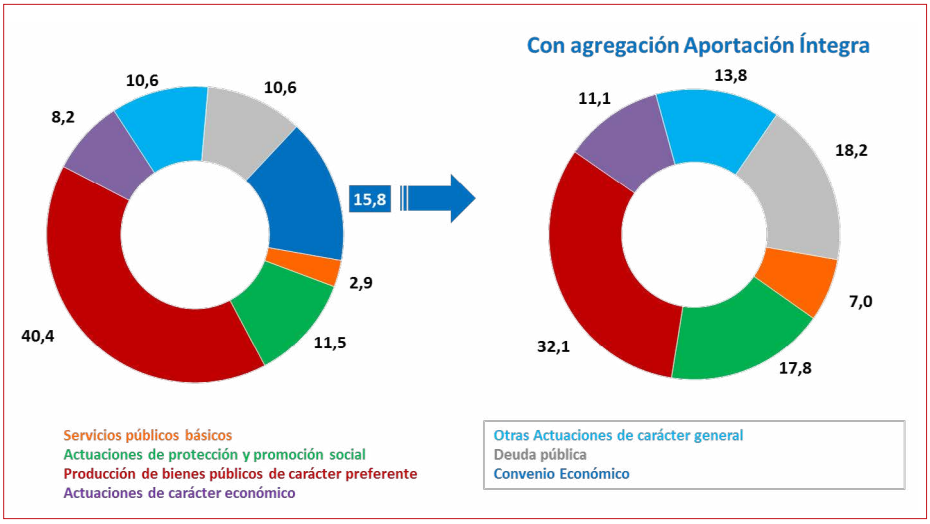
Resumiendo lo visto hasta ahora: ingresos (Compensaciones), gastos (Aportación íntegra) y la diferencia entre ambos es lo que estamos pagando, pero visto de una manera diferente a como lo vemos habitualmente.

Ahora vamos a ver a qué se destinan los Presupuestos Generales de Navarra.



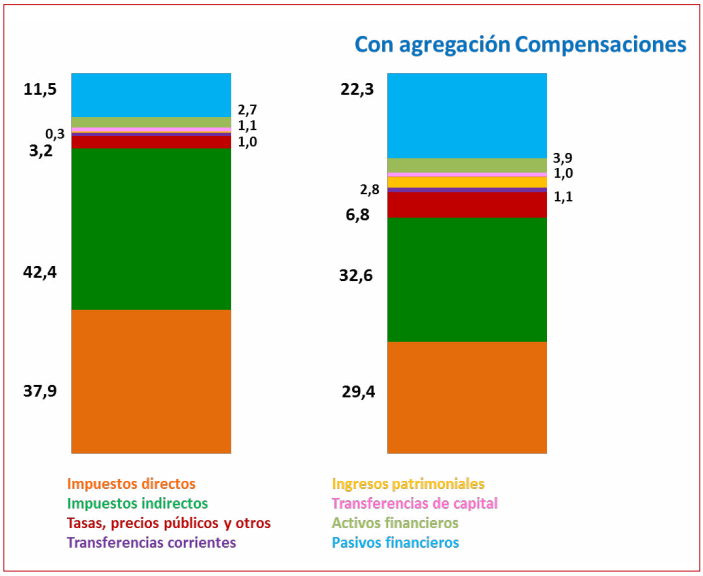
En el año 2015: servicios públicos básicos 2,9 %; la parte más importante, un 40,4 %, a Sanidad, Educación y Cultura; actuaciones de protección y promoción social el 11,5 %; actuaciones de carácter económico un 8,2 %; y el resto actuaciones de carácter económico. De estas últimas hemos diferenciado la parte de Transferencias a Entidades Locales y alguna otra pequeña partida; de lo que es el gasto en la Deuda pública; y de lo que es la Aportación al Estado, que representa el 15,8 % del total de gasto. Y así vemos cómo está distribuido nuestro gasto.

Creo que esto ya lo hemos visto bastantes veces pero ¿a qué se destina nuestra Aportación en el Presupuesto del Estado? Hemos hecho el siguiente ejercicio: si los más de 500 millones de euros (el 15,8 % de nuestro gasto) que pagamos al Estado por determinadas competencias que ejerce en Navarra los distribuimos entre el resto de políticas públicas, ¿qué obtenemos?



Así queda la foto. ¿Mejor? ¿peor? Es diferente: Servicios públicos básicos pierde peso relativo, aunque no importe; Actuaciones de protección y promoción social, por el contrario, crece porque hemos visto que estamos haciendo unas aportaciones al desempleo en las que Navarra no tiene competencia y que se financian a través de la Aportación; hay otras actuaciones de carácter económico que también aumentan. Si ya la Deuda nos parecía abultada, cuando le sumamos la Aportación a la Deuda del Estado, todavía gana más peso porcentual ¿Se convierte Navarra en menos eficiente? Es una buena reflexión.

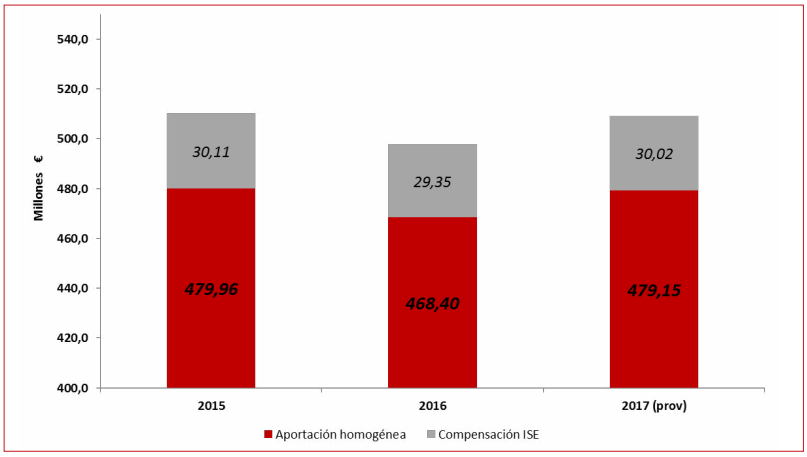
¿Y los ingresos? Hacemos el mismo ejercicio. Teníamos los ingresos que financian el presupuesto de Navarra. Cuando integramos las Compensaciones, ¿qué ocurre?



Nuestros impuestos directos pierden peso; los indirectos también, aunque sigan siendo una parte fundamental; crecen las tasas, porque hemos visto que el Estado nos daba una buena parte de esas tasas que no ingresamos directamente; y el resto de conceptos tampoco son muy importantes. ¿Y qué ocurre con el capítulo IX de pasivos financieros? Pues que estamos en un 11,5 % y pasamos a un 22,3 %. Se trata de deuda que después hay que devolver a través de esos gastos que estábamos viendo en el gráfico anterior. Creo que esto merece una reflexión y sobre todo ver uno de los riesgos que tenemos en el futuro, que es esa gran deuda pública que se ha generado en Navarra y en el total del Estado.

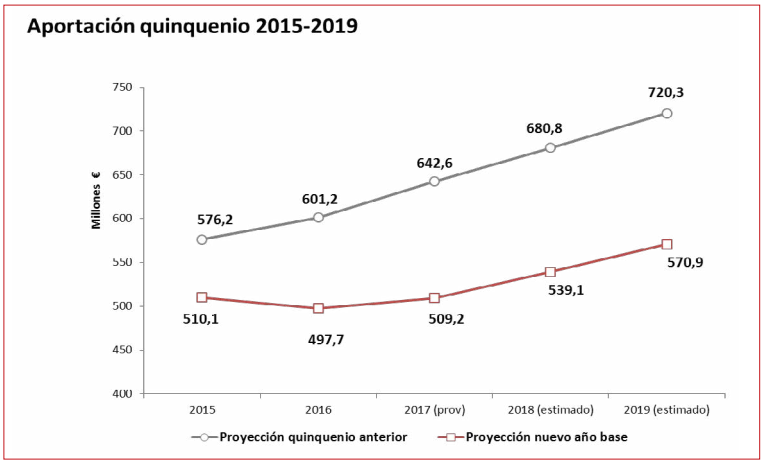
Con esto acabo con la explicación de la metodología de la Aportación del año base, que espero que haya sido comprensible.

¿Cómo se ha traducido esto en términos económicos? En que esas Compensaciones que le corresponden a Navarra, menos esa Aportación que tiene que hacer a las cargas generales del Estado, da una diferencia de 479 millones de euros. Y que si le sumamos la compensación por los impuestos del sector eléctrico que antes se hacía de manera separada (30 millones de euros), la **Aportación del año base 2015** acordada son 510 millones de euros.



Para los años 2015 y 2016 ya conocemos los valores definitivos y el de 2017 es el provisional que liquidaremos de manera definitiva en el mes de marzo de 2018. Estos son los importes. ¿Por qué en el año 2016 y 2017 es menor que la del año 2015? Porque se actualiza en función de la evolución que los impuestos convenidos entre Navarra y el Estado tienen en el peso del Presupuesto del Estado. La recaudación en el Presupuesto del Estado en los años 2016 y 2017 ha sido inferior a la que hubo en 2015, así que lo que nosotros aportamos es menor.

Por hacer una comparativa que pone en valor el Acuerdo, a continuación se muestra una proyección que hemos hecho de la Aportación para todo el quinquenio 2015-2019: los primeros tres años son reales, los siguientes son estimaciones sobre cómo evoluciona la Aportación en el resto de los años que dura el actual quinquenio y otra proyección con la base que veníamos arrastrando del quinquenio anterior.



Se observa una brecha importante. Nosotros cuando nos planteamos la negociación y el estudio ya en números gordos, intuíamos que en unos 100 millones nos estaba perjudicando el mantener esta prórroga del quinquenio anterior. En esta proyección se ve reflejado.

Para unir la importancia de este resultado con los datos que ha dado Luis Esain, veíamos que por la parte de los ingresos recibimos en ajustes fiscales entre 700 y 900 millones euros. Por la parte de la Aportación, tenemos que pagar entre 500 y 540 millones de euros. Hay un saldo neto a favor de Navarra.

Total relaciones financieras Ajustes fiscales – Aportación económica (millones €)				
	2015	**2016**	**2017** (prov.)	**2018** (estimado)
Ajustes fiscales	771,0	889,8	912,3	957,8
Aportación económica	510,1	497,7	509,2	539,1
Saldo neto a favor de Navarra	260,9	392,1	403,1	418,7
Saldo proyección quinquenio anterior	194,8	288,7	269,7	277,0

Esto se puede leer de dos formas: hay quien puede decir «Es que Navarra sale beneficiada en este juego con el Estado». En realidad estos ajustes fiscales que ingresamos son los que le corresponden a Navarra por unos puntos de conexión que, como hemos visto, están perfectamente regulados. Por otra parte, si a mí me preguntan, yo preferiría que estos ajustes fiscales fueran recaudación directa de Hacienda Tributaria de Navarra; que el Estado nos tuviera que pagar muy pocos ajustes y que el saldo fuera negativo. Porque en caso de discrepancia ¿quién tiene la sartén por el mango?; y desde el punto de vista de la competencia y de la autonomía de Navarra, en mi opinión es más importante que los impuestos se recauden de manera directa y no a través de un ajuste que viene de otra administración.

Y como estamos para divulgar, me he permitido utilizar en mi presentación la imagen de la página web que creamos sobre el Convenio Económico (http://www.navarra.es/home_es/especial/ConvenioEconomico/), en la que se cuentan los antecedentes y qué significa y qué es la aportación, y donde se ha colgado el último acuerdo de la Comisión Coordinadora, Os animo, como dice ahí: «Visítanos y cuéntalo». Muchas gracias.

Clausura
Jardunaldiaren amaiera



AINHOA AZNÁREZ

Consejero de Hacienda y Política Financiera,
Presidenta de la Cámara de Comptos,
conferenciantes: Roldán Jimeno, Javier Zabaleta,
Luis Esain, Maite Domínguez,
eguerdi on, guztioi.

Hitzarmen Ekonomikoari buruzko jardunaldi hau, beharrezkoa eta guztiz interesgarria, amaitu nahiko nuke gogora ekarriz Nafarroako Parlamentuak duela bi hilabete, eta aho batez, onetsitako adierazpen instituzional bat. Adierazpen horrek babesa eskaintzen zion hitzarmenari, eta hitzez-hitz honela zioen: «Nafarroako Parlamentuak adierazten du Nafarroako Foru Komunitatearen Hitzarmen Ekonomikoa aldezten duela; izan ere, gure foru araubidearen adierazpide garrantzitsu bat da, eta Nafarroako herritarrei dagokien eskubide historiko eta demokratiko bat.»

Les decía que me gustaría cerrar esta interesantísima y necesaria jornada sobre el Convenio Económico, recordando el apoyo del Parlamento de Navarra al mismo a través de la Declaración Institucional aprobada hace apenas dos meses, por unanimidad. La declaración decía: «el Parlamento de Navarra manifiesta su defensa del Convenio Económico por constituir una importante expresión de nuestro régimen foral y un derecho histórico y democrático que corresponde a la ciudadanía de Navarra».

Una declaración que sin embargo genera una reflexión sobre la necesidad de hacer este tipo de declaraciones y reafirmaciones en defensa de nuestros mecanismos de autogobierno, que están directamente relacionados con nuestra historia, con lo que somos y fuimos, y que es el legado que vamos a dejar a quienes nos sucedan.

Quiero agradecer a los expertos y experta sus exposiciones, que nos han ayudado a ampliar nuestros conocimientos sobre el Convenio, explicando el origen, las implicaciones y los retos de futuro.

Como Presidenta del Parlamento, institución que representa a todos y todas las navarras, me gustaría hablar de la defensa no ya sólo de este mecanismo como hemos dicho de autogobierno, sino de un régimen foral que hemos de convertir en una herramienta de democratización radical, de descentralización del Estado, y reparto más justo de la riqueza.

Un Convenio económico que junto a nuestra autonomía fiscal, son herramientas que debemos utilizar, como decía, para democratizar la economía y redistribuir nuestra riqueza y ponerla al servicio de la justicia social; y debemos apostar por hacerlo de una manera solidaria, porque del mismo modo que lo reclamamos para nosotras en base a derechos históricos, debemos solidarizar este derecho también para otros territorios y regiones que quieran y puedan ejercerlo.

Porque nuestro modelo es perfectamente exportable, se ha demostrado desde luego mucho más eficiente en cuanto a la gestión de los recursos y no cabe duda de que también es más solidario dentro y fuera de nuestro territorio.

Una mayor eficiencia de esos recursos gracias a ese autogobierno permite tener más capacidad inversora en servicios para la ciudadanía, en infraestructuras, en definitiva en dar cumplida cobertura a los derechos sociales por los que cada día trabajamos, luchamos y defendemos, y esto al final redundará en la buena gestión del conjunto de recursos comunes.

Ildo horretatik, ordezkari publikook, kudeaketa politikoaren ardura hartzen dugunok, ez genuke erantzun beharko botoen merkatuaren arabera, marketinari dagozkion erantzunak emanez. Aitzitik, erantzunak bilatu beharko genituzke hautestontzien errentagarritasunetik haratago, gure eskubideetarako konponbidea bilatzeko. Izan ere, eskubide horiek jasoak daude gure Konstituzioan, gure foru araubidean eta, batez ere, gizaki gisa dugun eskubidean.

Explicaba que en este sentido deberíamos, pues, las y los representantes públicos, quienes asumimos responsabilidades en la gestión política, alejarnos de respuestas guiadas por cuotas de mercado de votos y pensar en respuestas que realmente vayan más allá de la rentabilidad que saquemos en las urnas, puedan dar solución a los derechos reconocidos en nuestra Constitución, en nuestro régimen foral, y, por encima de todo, en nuestro derecho como seres humanos.

Unos recursos que deben invertirse en políticas sociales, servicios públicos y, desde luego, en paliar una parte importante de la grave crisis que durante una década larga ha afectado a Navarra, y cuyas secuelas aún padecemos.

Ahora, y tras la firma de la actualización del 'Convenio Económico' que todas celebramos, tenemos que ser capaces de introducir audacia en estos acuerdos, siempre en beneficio de a quienes servimos que son cada navarro y navarra, de donde han salido todos los recursos.

En este sentido, la innovación se ha convertido en palanca de cambio y avance en nuestra sociedad actual, pero sólo aplicada a aspectos empresariales, de

investigación, de comunicación; nos cuesta mucho pensar en innovación a nivel legislativo (si no es desde un punto de vista claramente regresivo para la ciudadanía), ni tampoco innovamos desde un punto de vista político.

Y es precisamente en esta parte, en la que hace referencia a la innovación en los acuerdos, convenios, propuestas jurídicas, que afectan a la relación entre Navarra y el Estado donde debemos apostar también por innovar, con el objetivo puesto en beneficiar al máximo los intereses de quienes representamos, la ciudadanía.

Por eso la sociedad está pidiendo menos opacidad en las relaciones políticas, en los acuerdos; desde luego no dejarlos al albur de la decisión de los partidos de turno, sino como resultado de la negociación leal entre dos Gobiernos, con transparencia, en defensa de la ciudadanía y si es posible con su participación.

La sociedad es cada vez más reacia a contribuir al sostenimiento de un sistema no participado, oscuro y ciertamente oculto, en el que sin derecho a cuestionar, y como digo sin consultar al contribuyente, se rescatan bancos antisistema, autopistas antisistema y empresas energéticas antisistema, antisistema porque no cumplen las normas que todas cumplimos, antisistema porque operan al margen del sistema que nos hemos dado.

Horiek horrela, ordezkari publikook lan handia dugu aurrean, herritarrak erabakiak hartzeko prozesuan sar daitezen, baita hitzarmenei eta autogobernuari dagokienez ere.

Para terminar decir que los representantes públicos tenemos mucho trabajo por delante para incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones, también en lo que a convenios y autogobierno se refiere.

Muchas gracias otra vez por esta necesaria jornada y trabajemos juntas y juntos por la persistencia de un Convenio que responda a las demandas de la ciudadanía.

Ainhoa Aznárez
Presidenta del Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentoaren Lehendakaria

Anexo / Eranskina

Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra

Preámbulo

En virtud de su régimen foral, amparado y respetado por la Constitución en su Disposición Adicional Primera, la actividad financiera y tributaria de Navarra se ha venido rigiendo por el sistema tradicional de Convenio Económico.

El vigente Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por el Decreto-ley 16/1969, de 24 de julio, por el que se fija la aportación de Navarra al sostenimiento de las cargas generales del Estado y se armoniza su peculiar régimen fiscal con el general del Estado, no regula en la actualidad adecuadamente las relaciones financieras y tributarias entre ambas Administraciones, habida cuenta de la profunda transformación operada en la organización territorial del Estado al amparo de la Constitución de 1978, de las nuevas facultades y competencias reconocidas a Navarra en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento de su Régimen Foral y de las importantes reformas de que ha sido objeto el sistema tributario estatal, con las que el vigente Convenio Económico sólo ha podido armonizarse provisional y parcialmente.

En consecuencia, y con la finalidad de adecuar sus relaciones financieras y tributarias a las referidas circunstancias, ambas Administraciones han establecido, de común acuerdo, un nuevo Convenio Económico que fue suscrito por sus respectivas representaciones el pasado día 31 de julio de 1990.

Aprobado por el Parlamento de Navarra en sesión celebrada el pasado día 20 de septiembre de 1990, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, el nuevo Convenio Económico debe ser sometido a la aprobación de las Cortes Generales.

Artículo Único

Se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en los términos contenidos en el Anejo que se acompaña a la presente Ley.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

ANEJO.
ACUERDO PRIMERO

ANEJO

Aprobar el texto del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, que se incorpora a la presente acta.

CONVENIO ECONÓMICO ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. *Potestades de Navarra.*

En virtud de su régimen foral Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario. En el ejercicio de su actividad financiera corresponden a Navarra las competencias que se le reconocen en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Artículo 2. *Potestad tributaria.*

1. En el ejercicio de la potestad tributaria a que se refiere el artículo anterior, la Comunidad Foral de Navarra deberá respetar;

   a) Los criterios de armonización del régimen tributario de Navarra con el régimen general del Estado establecidos en este convenio económico.

   b) Las competencias que, conforme a lo dispuesto en el presente convenio económico, correspondan al Estado.

   c) Los tratados o convenios internacionales suscritos por el Estado, en especial los firmados para evitar la doble imposición, así como las normas de armonización fiscal de la Unión Europea, debiendo asumir las devoluciones que proceda practicar como consecuencia de la aplicación de tales convenios y normas.

   d) El principio de solidaridad a que se refiere el artículo 1.º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

   e) Las instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional, según lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de régimen general del Estado, la Comunidad Foral de Navarra podrá establecer y regular tributos diferentes de los mencionados en el presente Convenio, respetando los principios recogidos en el apartado 1 anterior y los criterios de armonización previstos en el artículo 7 de este Convenio.

Artículo 3. *Competencias exclusivas del Estado.*

1. Corresponderá, en todo caso, al Estado la regulación, gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

2. Quedará siempre a salvo la alta inspección de el Estado, en garantía de las facultades que se le reservan en el presente convenio económico.

Artículo 4. *Facultades y prerrogativas de la Hacienda Pública de Navarra.*

Para la exacción, gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos propios de la Comunidad Foral, la Hacienda Pública de Navarra ostentará las mismas facultades y prerrogativas que tiene reconocidas la Hacienda Pública del Estado.

Artículo 5. *Coordinación.*

1. El Estado y la Comunidad Foral de Navarra colaborarán en la aplicación de sus respectivos regímenes tributarios y, a tal fin, se facilitarán mutuamente las informaciones y ayudas necesarias.
2. El Estado arbitrará los mecanismos que permitan la colaboración de la Comunidad Foral de Navarra en los Acuerdos Internacionales que incidan en la aplicación del presente Convenio Económico.
3. El Estado y la Comunidad Foral arbitrarán los procedimientos de intercambio de información que garanticen el adecuado cumplimiento de los Tratados y Convenios internacionales del Estado y, en particular, de la normativa procedente de la Unión Europea en materia de cooperación administrativa y asistencia mutua.

Artículo 6. *Modificación.*

Cualquier modificación de este Convenio Económico deberá ajustarse al mismo procedimiento seguido para su elaboración y aprobación.

El mismo procedimiento deberá seguirse para armonizar el régimen tributario de Navarra con los nuevos tributos que el Estado pueda establecer en el futuro.

Cuando se presente un Proyecto de Ley por el que el Estado establezca un nuevo impuesto, se convocará la Comisión Coordinadora, o la Subcomisión en que delegue, para evaluar y analizar la adaptación del Convenio a la nueva figura impositiva proyectada por el Estado, de acuerdo con el procedimiento previsto en la disposición adicional tercera del Convenio.

TÍTULO I.
ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA

CAPÍTULO I. Normas comunes

Artículo 7. *Criterios generales de armonización.*

La Comunidad Foral de Navarra, en la elaboración de la normativa tributaria:

a) Se adecuará a la Ley General Tributaria en cuanto a terminología y conceptos, sin perjuicio de las peculiaridades establecidas en el presente convenio.
b) Establecerá y mantendrá una presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado.
c) Respetará y garantizará la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes, capitales y servicios en todo el territorio español, sin que se produzcan efectos discriminatorios.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

d) Utilizará la misma clasificación de actividades ganaderas, mineras, industriales, comerciales, de servicios, profesionales y artísticas que en territorio común, sin perjuicio del mayor desglose que de las mismas pueda llevar a cabo la Comunidad Foral.

Artículo 8. *Domicilio fiscal y residencia habitual.*

1. A los efectos de este convenio se entenderán domiciliadas fiscalmente en Navarra:

   a) Las personas físicas que tengan su residencia habitual en territorio navarro.

   b) Las personas jurídicas que tengan en Navarra su domicilio social, siempre que en el mismo esté efectivamente centralizada su gestión administrativa y la dirección de sus negocios. En otro caso, cuando se realice en Navarra dicha gestión y dirección. En los supuestos en que no pueda establecerse el lugar del domicilio de acuerdo con estos criterios, se atenderá al territorio donde radique el mayor valor de su inmovilizado.

   c) Los entes sin personalidad jurídica cuando su gestión y dirección se efectúe en Navarra. Si con este criterio fuese imposible determinar su domicilio fiscal, se atenderá al territorio donde radique el mayor valor de su inmovilizado.

   d) Los establecimientos permanentes cuando su gestión administrativa y la dirección de sus negocios se efectúen en Navarra. En los supuestos en que no pueda establecerse el lugar del domicilio de acuerdo con este criterio, se atenderá al territorio donde radique el mayor valor de su inmovilizado.

2. A los efectos de este convenio, se entenderá que las personas físicas residentes en territorio español tienen su residencia habitual en territorio navarro, aplicando sucesivamente las siguientes reglas:

   1.ª Cuando permanezcan en dicho territorio el mayor número de días:

      a) Del período impositivo, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

      b) Del año inmediato anterior, contado de fecha a fecha, que finalice el día anterior al de devengo, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

      Para determinar el período de permanencia se computarán las ausencias temporales.

      Salvo prueba en contrario, se considerará que una persona física permanece en territorio navarro cuando radique en él su vivienda habitual.

   2.ª Cuando tengan en este territorio su principal centro de intereses, considerándose como tal el territorio donde obtengan la mayor parte de la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, excluyéndose, a estos efectos, los rendimientos e incrementos de patrimonio derivados del capital mobiliario.

   3.ª Cuando sea éste el territorio de su última residencia declarada a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

3. Asimismo se considerará que tienen su residencia habitual en territorio navarro:

   a) Las personas físicas residentes en territorio español, que no permanezcan en dicho territorio más de 183 días durante el año natural, cuando en Navarra radique

el núcleo principal o la base de sus actividades empresariales o profesionales o de sus intereses económicos.

b) Cuando se presuma que una persona física es residente en territorio español, por tener su residencia habitual en Navarra su cónyuge no separado legalmente y los hijos menores de edad que dependan de aquél.

CAPÍTULO II. Impuestos directos

Sección 1.ª. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Artículo 9. *Exacción por la Comunidad Foral de Navarra.*

1. Corresponde a la Comunidad Foral la exacción del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de los sujetos pasivos que tengan su residencia habitual en Navarra.
2. Cuando no todos los sujetos pasivos integrados en una unidad familiar tuvieran su residencia habitual en territorio navarro y optasen por la tributación conjunta, corresponderá a la Comunidad Foral la exacción del Impuesto si en su territorio reside el miembro de dicha unidad con mayor base liquidable, calculada conforme a su respectiva normativa.

Artículo 10. *Retenciones e ingresos a cuenta por rendimientos del trabajo.*

1. Las retenciones e ingresos a cuenta sobre rendimientos del trabajo, en concepto de pago a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se exigirán, conforme a su propia normativa, por la Comunidad Foral cuando correspondan a los que a continuación se señalan:

   a) Los procedentes de trabajos o servicios que se presten en Navarra.

      En el supuesto de que los trabajos o servicios se presten en territorio común y navarro, se presumirá, salvo prueba en contrario, que los servicios se prestan en Navarra, cuando se ubique en este territorio el centro de trabajo al que esté adscrito el trabajador.

   b) Las retribuciones correspondientes a los funcionarios y empleados en régimen de contratación laboral o administrativa de la Comunidad Foral y de las entidades locales de Navarra y de sus organismos autónomos.

   c) Los rendimientos de los trabajadores de empresas de transporte que realicen su trabajo en ruta, cuando la empresa pagadora tenga su domicilio fiscal en Navarra.

   d) Las pensiones, incluidas aquellas cuyo derecho hubiese sido generado por persona distinta del perceptor, y haberes pasivos, abonados por la Comunidad Foral y entidades locales de Navarra.

   e) Las pensiones, haberes pasivos y prestaciones percibidas de los Regímenes Públicos de la Seguridad Social y Clases pasivas, Instituto Nacional de Empleo, Mutualidades, Fondos de Promoción de Empleo, Planes de Pensiones, Entidades de Previsión Social Voluntaria, así como las prestaciones pasivas de empresas y otras entidades, cuando el perceptor tenga su residencia habitual en Navarra.

f) Las retribuciones que, en su condición de tales, perciban los presidentes y vocales de los consejos de administración y juntas que hagan sus veces en toda clase de entidades, cuando la entidad pagadora tribute exclusivamente a la Comunidad Foral por el Impuesto sobre Sociedades.

Cuando la entidad pagadora sea sujeto pasivo del Impuesto sobre Sociedades exigible por el Estado y la Comunidad Foral, la retención corresponderá a ambas Administraciones en proporción al volumen de operaciones efectuado en cada territorio, conforme a lo previsto en el artículo 21 de este convenio. Estas retenciones se exigirán, conforme a la normativa foral o común, según que a la entidad pagadora le resulte de aplicación la normativa foral o común del Impuesto sobre Sociedades, y la inspección se realizará por los órganos de la Administración que corresponda por aplicación de este mismo criterio. No obstante lo anterior, las normas relativas al lugar, forma y plazo de presentación de las correspondientes declaraciones-liquidaciones serán las establecidas por la Administración competente para su exacción.

2. Corresponderán a la Administración del Estado las retenciones relativas a las retribuciones, tanto activas como pasivas, incluidas las pensiones generadas por persona distinta del perceptor, satisfechas por aquélla a los funcionarios y empleados en régimen de contratación laboral o administrativa, del Estado.

   Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior los funcionarios y empleados de organismos autónomos y entidades públicas empresariales.

3. El importe de las retenciones que, en virtud de lo dispuesto en el párrafo b) del apartado 1 y en el apartado 2 de este artículo, correspondan a una u otra Administración será tenido en cuenta a efectos de la aportación económica.

Artículo 11. *Retenciones e ingresos a cuenta por rendimientos de actividades empresariales y profesionales.*

Se exigirán por la Comunidad Foral, conforme a su propia normativa, las retenciones e ingresos a cuenta relativos a actividades empresariales y profesionales cuando la persona o entidad obligada a efectuar la retención o ingreso a cuenta tenga su domicilio fiscal en territorio navarro.

En cualquier caso, estas retenciones e ingresos a cuenta se exigirán por la Administración del Estado o por la de la Comunidad Foral cuando corresponda a rendimientos por ellas satisfechos.

Artículo 12. *Retenciones e ingresos a cuenta por rendimientos del capital mobiliario.*

1. Las retenciones e ingresos a cuenta relativos a rendimientos del capital mobiliario, salvo los supuestos contemplados en el apartado 2 de este artículo, se exigirán por la Comunidad Foral, conforme a su propia normativa, cuando la retención o el ingreso a cuenta se realicen por sujetos pasivos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que tributen a Navarra o por entidades que tributen exclusivamente a ella por el Impuesto sobre Sociedades.

   Tratándose de sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades exigible por el Estado y por la Comunidad Foral, la retención corresponderá a ambas Administraciones en proporción al volumen de operaciones efectuado en cada territorio,

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

conforme a lo previsto en el artículo 21 de este convenio. Estas retenciones se exigirán conforme a la normativa foral o común, según que a la entidad retenedora le resulte de aplicación la normativa foral o común del Impuesto sobre Sociedades, y la inspección se realizará por los órganos de la Administración que corresponda por aplicación de este mismo criterio. No obstante lo anterior, las normas relativas al lugar, forma y plazo de presentación de las correspondientes declaraciones-liquidaciones serán las establecidas por la Administración competente para su exacción.

2. Asimismo, corresponderán a la Comunidad Foral, conforme a su propia normativa, las retenciones e ingresos a cuenta de los siguientes rendimientos:

   a) Los satisfechos por la Comunidad Foral, entidades locales y demás entes de la Administración territorial e institucional de Navarra.

   b) Los intereses y demás contraprestaciones de operaciones pasivas de los bancos, cajas de ahorros, cooperativas de crédito y demás entidades o instituciones financieras, así como de las efectuadas en cualquier otro establecimiento de crédito, cuando el perceptor del rendimiento tenga su domicilio fiscal en Navarra.

   c) Los derivados de operaciones de capitalización y de contratos de seguros de vida o invalidez, cuando el beneficiario de los mismos o el tomador del seguro en caso de rescate tenga su domicilio fiscal en Navarra.

   d) Las rentas vitalicias y otras temporales que tengan por causa la imposición de capitales, cuando el beneficiario de las mismas tenga su domicilio fiscal en Navarra.

   e) Los rendimientos procedentes de la propiedad intelectual cuando no sea sujeto pasivo el autor, así como en cualquier caso los de la propiedad industrial y de la prestación de asistencia técnica, cuando la persona o entidad que los satisfaga se halle domiciliada fiscalmente en Navarra.

   f) Los procedentes del arrendamiento de bienes, derechos, negocios o minas y análogos, cuando estén situados en territorio navarro.

3. Corresponderán, en todo caso, a la Administración del Estado las retenciones e ingresos a cuenta correspondientes a los rendimientos satisfechos por la misma, así como por las comunidades autónomas, corporaciones de territorio común y demás entes de sus Administraciones territoriales e institucionales.

Artículo 13. *Otros pagos a cuenta.*

1. Las retenciones e ingresos a cuenta correspondientes a rendimientos derivados del arrendamiento y subarrendamiento de bienes inmuebles se exigirán, conforme a su propia normativa, por la Comunidad Foral, cuando el obligado a retener o a ingresar a cuenta tenga su domicilio fiscal en Navarra.

2. Las retenciones e ingresos a cuenta por cantidades abonadas a entidades y que, en virtud del régimen de imputación de rentas, deban imputarse a contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se exigirán, conforme a su respectiva normativa, por la Administración del territorio en el que el obligado a retener o ingresar a cuenta tenga su domicilio fiscal.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

Artículo 14. *Retenciones e ingresos a cuenta por determinados incrementos de patrimonio.*

1. Las retenciones e ingresos a cuenta relativos a los incrementos de patrimonio derivados de la transmisión o reembolso de acciones y participaciones de instituciones de inversión colectiva se exigirán, conforme a su propia normativa, por la Comunidad Foral cuando el accionista o partícipe tenga su domicilio fiscal en Navarra.
2. Las retenciones correspondientes al Gravamen especial sobre los premios de determinadas loterías y apuestas se exigirán por la Comunidad Foral de Navarra cuando el perceptor tenga su residencia habitual o domicilio fiscal en su territorio. En la exacción de estas retenciones la Comunidad Foral aplicará idénticos tipos a los de territorio común.
3. Las retenciones e ingresos a cuenta correspondientes a premios diferentes de los especificados en el apartado anterior que se entreguen como consecuencia de la participación en juegos, concursos, rifas o combinaciones aleatorias, estén o no vinculados a la oferta, promoción o venta de determinados bienes, productos o servicios, se exigirán, conforme a su propia normativa, por la Comunidad Foral cuando el pagador de los mismos tenga su domicilio fiscal en territorio navarro. En cualquier caso, se exigirán por la Administración del Estado o por la Comunidad Foral cuando correspondan a premios por ellas satisfechos.

Artículo 15. *Pagos fraccionados.*

Los pagos fraccionados a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se exigirán, conforme a su respectiva normativa, por la Administración que resulte competente para la exacción de dicho impuesto, de acuerdo con las normas del artículo 9 de este convenio.

Artículo 16. *Eficacia de los pagos a cuenta. Retenciones e ingresos a cuenta correspondientes a ambas Administraciones.*

1. A efectos de la liquidación del Impuesto sobre la Renta del perceptor, tendrán validez respecto de éste los pagos a cuenta que se hayan realizado en uno u otro territorio, sin que ello implique, caso de que los mismos se hubiesen ingresado en Administración no competente, la renuncia de la otra a la percepción de la cantidad a que tuviera derecho, pudiendo reclamarla a la Administración en la que se hubiera ingresado indebidamente.
2. Cuando, a tenor de lo establecido en los artículos 10, 12, 25 y 30 de este convenio, las retenciones y los ingresos a cuenta correspondan a ambas Administraciones en función del volumen de operaciones, se aplicará la proporción determinada en la última declaración- liquidación efectuada por el Impuesto sobre Sociedades, sin que proceda realizar regularización final.

   No obstante lo establecido en el párrafo anterior, en el primer ejercicio de la actividad, la distribución que, en su caso, proceda entre ambas Administraciones se efectuará en función de las operaciones que se prevean realizar en cada territorio, sin perjuicio de la regularización final correspondiente.

Sección 2.ª. Impuesto sobre el Patrimonio

Artículo 17. *Exacción por la Comunidad Foral de Navarra.*

1. Corresponderá a la Comunidad Foral la exacción del Impuesto sobre el Patrimonio en los mismos supuestos en los que sea competente para la exacción del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con independencia del lugar donde radiquen los bienes o puedan ejercitarse los derechos.
2. Tratándose de sujetos pasivos por obligación real de contribuir, será competente la Comunidad Foral para la exacción del impuesto cuando el mayor valor de bienes y derechos corresponda a los que radiquen en territorio navarro o hayan de ejercerse o cumplirse en dicho territorio.

   Cuando el no residente que hubiera tenido su última residencia en Navarra, opte por tributar conforme a la obligación personal, podrá hacerlo en territorio común o foral conforme a su respectiva normativa.

Sección 3.ª. Impuesto sobre Sociedades

Artículo 18. *Normativa aplicable.*

1. Los sujetos pasivos que tributen exclusivamente a la Comunidad Foral de Navarra, con arreglo a los criterios que se señalan en el artículo siguiente, aplicarán la normativa foral navarra.
2. Los sujetos pasivos que tributen conjuntamente a ambas Administraciones aplicarán la normativa correspondiente a la Administración de su domicilio fiscal. No obstante, los sujetos pasivos que teniendo su domicilio fiscal en Navarra hubieran realizado en el ejercicio anterior en territorio de régimen común el 75 por ciento o más de sus operaciones totales, de acuerdo con los puntos de conexión que se establecen en los artículos 19, 20 y 21 siguientes, quedarán sometidos a la normativa del Estado.

Artículo 19. *Exacción del impuesto.*

1. Corresponde a la Comunidad Foral de Navarra la exacción del Impuesto sobre Sociedades de los siguientes sujetos pasivos:

   a) Los que tengan su domicilio fiscal en Navarra y su volumen total de operaciones en el ejercicio anterior no hubiere excedido de siete millones de euros.

   b) Los que operen exclusivamente en territorio navarro y su volumen total de operaciones en el ejercicio anterior hubiere excedido de siete millones de euros, cualquiera que sea el lugar en el que tengan su domicilio fiscal.
2. Los sujetos pasivos que operen en ambos territorios y cuyo volumen total de operaciones en el ejercicio anterior hubiere excedido de siete millones de euros, tributarán conjuntamente a ambas Administraciones, cualquiera que sea el lugar en que tengan su domicilio fiscal. La tributación se efectuará en proporción al volumen de operaciones realizado en cada territorio durante el ejercicio, determinado de acuerdo con los puntos de conexión que se establecen en los artículos 20 y 21 siguientes.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

3. A efectos de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 anteriores, en el supuesto de inicio de la actividad, para el cómputo de la cifra de siete millones de euros se atenderá al volumen de las operaciones realizadas en el ejercicio inicial.

   Hasta que se conozcan el volumen y lugar de realización de las operaciones a que se refiere el párrafo anterior, se tomarán como tales, a todos los efectos, los que el sujeto pasivo estime en función de las operaciones que prevea realizar durante el ejercicio de inicio de la actividad.

4. En el supuesto de que el ejercicio tuviese una duración inferior al año, para el cómputo de la cifra de siete millones de euros, las operaciones realizadas se elevarán al año.

5. Se entenderá como volumen de operaciones el importe total de las contraprestaciones, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido y el recargo de equivalencia, en su caso, obtenido por el sujeto pasivo en las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas en su actividad.

Artículo 20. *Operaciones en uno u otro territorio.*

A los efectos previstos en el artículo anterior, se entenderá que un sujeto pasivo opera en uno u otro territorio cuando, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo siguiente, realice en ellos entregas de bienes o prestaciones de servicios.

Tendrán la consideración de entregas de bienes y prestaciones de servicios las operaciones definidas como tales en la legislación reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Artículo 21. *Lugar de realización de las operaciones.*

Se entenderán realizadas en Navarra las operaciones siguientes:

A) Entregas de bienes.

1.º Las entregas de bienes muebles corporales fabricados o transformados por quien efectúa la entrega, cuando los centros fabriles o de transformación del sujeto pasivo estén situados en territorio navarro.

Cuando el mismo sujeto pasivo tenga centros fabriles o de transformación en territorio navarro y común, si el último proceso de fabricación o transformación de los bienes entregados tiene lugar en Navarra.

2.º Si se trata de entregas con instalación de elementos industriales fuera de Navarra, se entenderán realizadas en territorio navarro si los trabajos de preparación y fabricación se efectúan en dicho territorio y el coste de la instalación o montaje no excede del 15 por ciento del total de la contraprestación.

Correlativamente, no se entenderán realizadas en territorio navarro las entregas de elementos industriales con instalación en dicho territorio, si los trabajos de preparación y fabricación de dichos elementos se efectúan en territorio común y el coste de la instalación o montaje no excede del 15 por ciento del total de la contraprestación.

3.º Las entregas realizadas por los productores de energía eléctrica, cuando radiquen en territorio navarro los centros generadores de la misma.

4.º Las demás entregas de bienes muebles corporales, cuando se realice desde territorio navarro la puesta a disposición del adquirente. Cuando los bienes deban ser objeto de transporte para su puesta a disposición del adquirente, las entregas se entenderán realizadas en el lugar en que se encuentren aquéllos al tiempo de iniciarse la expedición o el transporte.

5.º Las entregas de bienes inmuebles cuando estén situados en territorio navarro.

B) Prestaciones de servicios.

1.º Las prestaciones de servicios se entenderán realizadas en Navarra cuando se efectúen desde dicho territorio.

2.º Se exceptúan de lo dispuesto en el apartado anterior las prestaciones directamente relacionadas con bienes inmuebles, las cuales se entenderán realizadas en Navarra cuando dichos bienes radiquen en territorio navarro.

3.º Asimismo, se exceptúan de lo dispuesto en los apartados anteriores las operaciones de seguro y capitalización, respecto de las cuales se aplicarán las reglas contenidas en el artículo 37 de este Convenio Económico.

C) No obstante lo dispuesto en las letras A) y B) anteriores, se entenderán realizadas en Navarra las operaciones que a continuación se especifican, cuando el sujeto pasivo que las realice tenga su domicilio fiscal en territorio navarro:

1.º Las entregas realizadas por explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas o pesqueras y armadores de buques de pesca, de productos naturales no sometidos a procesos de transformación que procedan directamente de sus cultivos, explotaciones o capturas.

2.º Los servicios de transporte, incluso los de mudanza, remolque y grúa.

3.º Los arrendamientos de medios de transporte.

D) Las operaciones que, con arreglo a los criterios establecidos en este artículo, se consideren realizadas en el extranjero se atribuirán, en su caso, a una u otra Administración en igual proporción que el resto de las operaciones.

E) Las entidades que no realicen las operaciones previstas en el artículo anterior tributarán a Navarra cuando tengan su domicilio fiscal en territorio navarro.

Artículo 22. *Gestión del impuesto en los supuestos de tributación a ambas Administraciones.*

En relación con la gestión del impuesto, en los casos de tributación a las dos Administraciones, se aplicarán las siguientes reglas:

1.ª El resultado de las liquidaciones del impuesto se imputará a las Administraciones del Estado y de Navarra en proporción al volumen de operaciones realizadas en uno y otro territorio, en cada período impositivo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 20 y 21 de este convenio.

2.ª Los sujetos pasivos que deban tributar a ambas Administraciones presentarán en la Delegación de Hacienda que corresponda y en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, dentro de los plazos y con las formalidades re-

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

glamentarias, los documentos que determinen las disposiciones vigentes y las declaraciones- liquidaciones procedentes, en las que constarán, en todo caso, la proporción aplicable y las cuotas o devoluciones que resulten ante cada una de las Administraciones.

3.ª Las devoluciones que procedan serán efectuadas por las respectivas Administraciones en la proporción que a cada una le corresponda.

Artículo 23. *Inspección.*

La inspección se realizará de acuerdo con los siguientes criterios:

1.º La inspección de los sujetos pasivos que deban tributar exclusivamente a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o a la Administración del Estado, se llevará a cabo por la inspección de los tributos de cada una de ellas.

2.º La inspección de los sujetos pasivos que deban tributar a las dos Administraciones se realizará de acuerdo con las siguientes reglas:

1.ª Si los sujetos pasivos tienen su domicilio fiscal en territorio común, la inspección será realizada por los órganos de la Administración del Estado, que regularizarán la situación tributaria del sujeto pasivo, incluyendo la proporción de tributación que corresponda a las dos Administraciones competentes.

2.ª Si los sujetos pasivos tienen su domicilio fiscal en territorio navarro, la inspección será realizada por los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sin perjuicio de la colaboración de la Administración del Estado, y surtirá efectos frente a las Administraciones competentes, incluyendo la proporción de tributación que corresponda a las mismas.

En el caso de que el sujeto pasivo hubiera realizado en el ejercicio anterior en territorio de régimen común el 75 por ciento o más de sus operaciones totales, de acuerdo con los puntos de conexión que se establecen en los artículos 19, 20 y 21 anteriores, será competente la Administración del Estado, sin perjuicio de la colaboración de la Administración de la Comunidad Foral.

3.ª Las actuaciones inspectoras se ajustarán a la normativa de la Administración competente, de acuerdo con lo previsto en las reglas anteriores.

Si como consecuencia de dichas actuaciones resultase una deuda a ingresar o una cantidad a devolver que corresponda a ambas Administraciones, el cobro o pago correspondiente será efectuado por la Administración actuante, sin perjuicio de las compensaciones que entre aquéllas procedan. La Administración competente comunicará los resultados de sus actuaciones a la Administración afectada. A estos efectos se establecerá un procedimiento para que la deuda resultante de las actuaciones de comprobación e investigación sea percibida por la Administración a la que corresponda.

4.ª Lo establecido en las reglas anteriores se entenderá sin perjuicio de las facultades que corresponden en su territorio a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de comprobación e investigación, sin que sus actuaciones puedan tener efectos económicos frente a los contribuyentes en relación con las liquidaciones definitivas practicadas como consecuencia de actuaciones de los órganos de las Administraciones competentes.

5.ª Las proporciones fijadas en las comprobaciones por la Administración competente surtirán efectos frente al sujeto pasivo en relación con las obligaciones liquidadas, sin perjuicio de las que, con posterioridad a dichas comprobaciones, se acuerden con carácter definitivo entre ambas Administraciones.

Artículo 24. *Pago a cuenta del impuesto en los supuestos de tributación a ambas Administraciones.*

1. Los sujetos pasivos que deban tributar a ambas Administraciones ingresarán en las mismas el pago a cuenta del impuesto cuando aquél sea exigible, en proporción al volumen de operaciones realizado en cada territorio. A estos efectos, se aplicará la proporción determinada en la última declaración liquidación del impuesto.

   No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, podrá aplicarse, previa comunicación a la Comisión Coordinadora, una proporción diferente en los siguientes supuestos:

   a) Fusión, escisión, aportación de activos y canje de valores.

   b) Inicio, cese, ampliación o reducción de actividad en territorio común o foral que implique una variación significativa de la proporción calculada según el criterio especificado en el primer párrafo de este número.

   En todo caso, se considerará que la variación es significativa cuando suponga la alteración de 15 o más puntos porcentuales en la proporción aplicable a cualquiera de los territorios.

2. El pago a cuenta efectivamente satisfecho a cada Administración se deducirá de la parte de la cuota que corresponda a cada una de ellas.

Artículo 25. *Retenciones en la fuente e ingresos a cuenta del Impuesto sobre Sociedades.*

Serán de aplicación a las retenciones en la fuente e ingresos a cuenta del Impuesto sobre Sociedades los criterios establecidos a tal efecto en el presente convenio para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, así como lo previsto en el artículo 16 respecto de la eficacia de los pagos a cuenta realizados en una u otra Administración.

Artículo 26. *Entidades en régimen de imputación y atribución de rentas.*

1. A las entidades en régimen de imputación de rentas se les aplicarán las normas establecidas en los artículos anteriores. Para la exacción del Impuesto correspondiente a las rentas imputadas a sus socios se tendrán en cuenta las normas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del Impuesto sobre la Renta de no Residentes o del Impuesto sobre Sociedades, según el impuesto por el que tributen.

2. En los supuestos de atribución de rentas, la gestión e inspección de los entes sometidos a dicho régimen corresponderá a la Administración de su domicilio fiscal.

   Para la exacción de la renta atribuida a sus socios, comuneros o partícipes se aplicarán las normas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre la Renta de no Residentes o del Impuesto sobre Sociedades, según el impuesto por el que tributen.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

Artículo 27. *Régimen tributario de las agrupaciones, uniones temporales y grupos fiscales.*

1. El régimen tributario de las agrupaciones de interés económico y uniones temporales de empresas corresponderá a Navarra cuando la totalidad de las entidades que las integren estén sometidas a normativa foral.

   Estas entidades imputarán a sus socios la parte correspondiente del importe de las operaciones realizadas en uno y otro territorio, que será tenida en cuenta por éstos para determinar la proporción de sus operaciones.

2. Para determinar la tributación de los grupos fiscales se aplicarán las siguientes reglas:

   1.ª El régimen de consolidación fiscal será el correspondiente al de la Comunidad Foral cuando la sociedad dominante y todas las dependientes estuvieran sujetas a normativa foral en régimen de tributación individual, y será el correspondiente al régimen de consolidación fiscal de territorio común cuando la sociedad dominante y todas las dependientes estuvieran sujetas al régimen tributario de territorio común en régimen de tributación individual. A estos efectos, se considerarán excluidas del grupo fiscal las sociedades que estuvieran sujetas a la otra normativa.

   2.ª Los grupos fiscales en los que la entidad dominante estuviere sujeta a la normativa foral en régimen de tributación individual, se equipararán en su tratamiento fiscal a los grupos fiscales en los que la entidad dominante sea no residente en territorio español.

   3.ª En todo caso, se aplicará idéntica normativa a la establecida en cada momento por el Estado para la definición de grupo fiscal, sociedad dominante, sociedades dependientes, grado de dominio y operaciones internas del grupo.

3. Para la aplicación del régimen de consolidación fiscal de los grupos fiscales que tributen a ambas Administraciones se seguirán las reglas siguientes:

   1.ª Las sociedades integrantes del grupo fiscal presentarán, de conformidad con las normas generales, la declaración establecida para el régimen de tributación individual.

   Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la sociedad dominante presentará a cada una de las Administraciones los estados contables consolidados del grupo fiscal.

   2.ª El grupo fiscal tributará a una y otra Administración en función del volumen de operaciones realizado en uno y otro territorio.

   A estos efectos, el volumen de operaciones realizado en cada territorio estará constituido por la suma o agregación de las operaciones que cada una de las sociedades integrantes del grupo fiscal efectúen en el mismo, antes de las eliminaciones intergrupo que procedan.

Sección 4.ª. Impuesto sobre la Renta de no Residentes

Artículo 28. *Normativa aplicable y exacción del Impuesto.*

1. En la exacción del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, la Comunidad Foral aplicará normas sustantivas y formales del mismo contenido que las establecidas en

cada momento por el Estado. No obstante, la Administración de la Comunidad Foral podrá aprobar los modelos de declaración e ingreso, que contendrán, al menos, los mismos datos que los del territorio común, y señalar plazos de ingreso para cada período de liquidación, que no diferirán sustancialmente de los establecidos por la Administración del Estado.

No obstante lo anterior, a los establecimientos permanentes domiciliados en Navarra de personas o entidades residentes en el extranjero les será de aplicación la normativa foral del Impuesto sobre Sociedades, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.

Cuando el contribuyente ejercite la opción de tributación por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por cumplir los requisitos previstos en la normativa reguladora del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, a efectos de la aplicación del régimen opcional será tenida en cuenta la normativa foral, siempre y cuando los rendimientos del trabajo y de actividades empresariales o profesionales obtenidos en territorio navarro representen la mayor parte de la renta total obtenida en España. En el caso de que el contribuyente tenga derecho a la devolución ésta será satisfecha por la Comunidad Foral, con independencia del lugar de obtención de las rentas dentro del territorio español.

2. La exacción del Impuesto se ajustará a las siguientes reglas:

   a) Cuando se graven rentas obtenidas sin mediación de establecimiento permanente, la exacción del Impuesto corresponderá a la Comunidad Foral en el supuesto de que las rentas se entiendan obtenidas o producidas en Navarra por aplicación de los criterios establecidos en el artículo 29 de este convenio económico.

   b) Cuando se graven rentas obtenidas mediante establecimiento permanente, la exacción del Impuesto corresponderá a una u otra Administración, o a ambas conjuntamente, conforme a las normas contenidas en el artículo 19.

   c) La exacción del Gravamen Especial sobre Bienes Inmuebles de Entidades no Residentes corresponderá a la Administración del Estado o a la de la Comunidad Foral, según que el bien inmueble gravado radique en territorio común o navarro.

Artículo 29. *Rentas obtenidas en territorio navarro por residentes en el extranjero.*

1. A los efectos de lo previsto en este convenio económico, se considerarán rentas obtenidas o producidas en territorio navarro por residentes en el extranjero las siguientes:

   a) Las rentas, cualquiera que sea su clase, obtenidas mediante establecimientos permanentes, conforme a las reglas contenidas en el artículo 19 del presente convenio económico.

   b) Las rentas de explotaciones económicas obtenidas sin mediación de establecimiento permanente cuando las actividades se realicen en territorio navarro.

   c) Las rentas derivadas de prestaciones de servicios tales como la realización de estudios, proyectos, asistencia técnica, apoyo a la gestión, así como de servicios profesionales, cuando la prestación se realice o se utilice en territorio navarro.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

Se entenderán utilizadas en territorio navarro las prestaciones que sirvan a actividades empresariales o profesionales realizadas en dicho territorio o se refieran a bienes situados en el mismo.

Se atenderá al lugar de la utilización del servicio cuando éste no coincida con el de su realización.

d) Los rendimientos del trabajo:

1.º Cuando deriven, directa o indirectamente, de una actividad personal desarrollada en territorio navarro.

2.º Cuando se trate de retribuciones públicas satisfechas por la Administración de la Comunidad Foral.

3.º Las pensiones y demás prestaciones similares, cuando deriven de un empleo prestado en territorio navarro.

4.º Las retribuciones de los administradores y miembros de los consejos de administración, de las juntas que hagan sus veces o de órganos representativos en toda clase de entidades, conforme a lo previsto en el apartado 3 de este artículo.

e) Las rentas derivadas, directa o indirectamente, de la actuación personal en territorio navarro, de artistas o deportistas, o de cualquier otra actividad relacionada con dicha actuación, aun cuando se atribuyan a persona o entidad distinta del artista o deportista.

f) Los dividendos y otros rendimientos derivados de la participación en fondos propios de entidades públicas navarras, así como los derivados de la participación en fondos propios de entidades privadas, conforme a lo previsto en el apartado 3 de este artículo.

g) Los intereses, cánones y otros rendimientos del capital mobiliario, cuando sean satisfechos por personas físicas con domicilio fiscal en Navarra o entidades públicas navarras, o por entidades privadas o establecimientos permanentes conforme a lo previsto en el apartado 3 de este artículo, siempre que retribuyan prestaciones de capital utilizadas en territorio navarro.

En los demás supuestos se atenderá al lugar de utilización del capital cuya prestación se retribuye.

h) Los rendimientos derivados, directa o indirectamente, de bienes inmuebles situados en territorio navarro o de derechos relativos a los mismos.

i) Los incrementos de patrimonio derivados de valores emitidos por personas o entidades públicas navarras, así como los derivados de valores emitidos por entidades privadas conforme a lo previsto en el apartado 3 de este artículo.

j) Los incrementos de patrimonio derivados de bienes inmuebles situados en territorio navarro o de derechos que debieran cumplirse o hubieran de ejercitarse en dicho territorio. En particular se consideran incluidos en este párrafo:

1.º Los incrementos de patrimonio derivados de derechos o participaciones en una entidad, residente o no, cuyo activo esté constituido principalmente por bienes inmuebles situados en territorio navarro.

2.º Los incrementos de patrimonio derivados de la transmisión de derechos o participaciones en una entidad, residente o no, que atribuyan a su titular el derecho de disfrute sobre bienes inmuebles situados en territorio navarro.

k) Los incrementos de patrimonio derivados de otros bienes muebles situados en territorio navarro o de derechos que deban cumplirse o se ejerciten en dicho territorio.

l) Las rentas imputadas a los contribuyentes personas físicas titulares de bienes inmuebles urbanos situados en territorio navarro, no afectos a actividades empresariales o profesionales.

m) Los incrementos de patrimonio cuando se incorporen al patrimonio del contribuyente bienes situados en territorio navarro o derechos que deban cumplirse o se ejerciten en dicho territorio, aun cuando no se deriven de una transmisión previa, como las ganancias en el juego.

2. Cuando con arreglo a los criterios señalados en el apartado anterior una renta se pudiera entender obtenida simultáneamente en ambos territorios, su tributación corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra cuando el pagador, si es persona física, tenga su domicilio fiscal en Navarra; si fuera persona jurídica o establecimiento permanente se atenderá a lo dispuesto en el apartado 3 de este artículo.

3. En los supuestos a que se refieren el punto 4.º del párrafo d), y los párrafos f), g) e i) del apartado 1 anterior, así como en el supuesto previsto en el apartado 2, las rentas satisfechas por entidades privadas o establecimientos permanentes se entenderán obtenidas o producidas en territorio navarro en la cuantía siguiente:

a) Cuando se trate de entidades o establecimientos permanentes que tributen por el Impuesto sobre Sociedades exclusivamente a Navarra, la totalidad de las rentas que satisfagan.

b) Cuando se trate de entidades o establecimientos permanentes que tributen por el Impuesto sobre Sociedades conjuntamente a ambas Administraciones, la parte de las rentas que satisfagan en proporción al volumen de operaciones realizado en Navarra.

No obstante, en los supuestos a que se refiere este párrafo, la Administración competente para la exacción de la totalidad de los rendimientos será la del territorio donde tengan su residencia habitual o domicilio fiscal las personas, entidades o establecimientos permanentes que presenten la liquidación en representación del no residente, sin perjuicio de la compensación que proceda practicar a la otra Administración por la parte correspondiente a la proporción del volumen de operaciones realizado en el territorio de esta última.

Asimismo, las devoluciones que proceda practicar a los no residentes serán a cargo de la Administración del territorio donde tengan su residencia habitual o domicilio fiscal las personas, entidades o establecimientos permanentes que presenten la liquidación en representación del no residente, sin perjuicio de la compensación que proceda practicar a la otra Administración por la parte correspondiente al volumen de operaciones de la entidad pagadora realizado en el territorio de esta última.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

Artículo 30. *Pagos a cuenta.*

1. Los pagos fraccionados que realicen los establecimientos permanentes y las retenciones e ingresos a cuenta del Impuesto que se les practiquen por las rentas que perciban, se exigirán de acuerdo con las reglas establecidas en las secciones 1.ª y 3.ª anteriores.

2. Las retenciones e ingresos a cuenta correspondientes a las rentas obtenidas por los contribuyentes que operen sin establecimiento permanente, se exigirán por la Administración del territorio en el que se entiendan obtenidas, conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

   Asimismo, la inspección se realizará por los órganos de la Administración que corresponda conforme a lo dispuesto en el mismo artículo.

   En los supuestos a que se refieren de el punto 4.º del párrafo d), y párrafos f), g) e i) del apartado 1, así como en el supuesto previsto en el apartado 2, ambos del artículo anterior, se exigirán por la Comunidad Foral en proporción al volumen de operaciones realizado en Navarra correspondiente al obligado a retener, aplicando las reglas especificadas en la sección 3.ª anterior.

3. Asimismo, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 16 respecto de la eficacia de los pagos a cuenta realizados en una u otra Administración.

Artículo 30 bis. *Gestión e inspección del impuesto cuando se graven rentas obtenidas mediante establecimiento permanente.*

1. Cuando se graven rentas obtenidas mediante establecimiento permanente, en los casos de tributación a ambas Administraciones, se aplicarán las reglas de gestión del Impuesto previstas en el artículo 22 anterior.

2. La inspección del Impuesto, cuando se graven rentas obtenidas mediante establecimiento permanente, se realizará por la Administración que resulte competente aplicando las reglas previstas en el artículo 23 anterior.

Sección 5.ª. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Artículo 31. *Exacción del impuesto.*

1. Corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra la exacción del Impuesto que grava las sucesiones y donaciones en los siguientes supuestos:

   a) En la adquisición de bienes y derechos por herencia, legado o cualquier otro título sucesorio y en las cantidades percibidas por los beneficiarios de seguros sobre la vida para caso de fallecimiento, cuando el causante tenga su residencia habitual en Navarra o, teniéndola en el extranjero, conserve la condición política de navarro con arreglo al artículo 5.º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

   b) En las adquisiciones de bienes inmuebles y derechos sobre los mismos por donación o cualquier otro negocio jurídico a título gratuito e “inter vivos”, cuando éstos radiquen en territorio navarro, y en las de los demás bienes y derechos, cuando el donatario o el favorecido por ellas tenga su residencia habitual en dicho territorio.

A estos efectos, tendrán la consideración de donaciones de bienes inmuebles las transmisiones a título gratuito de valores a que se refiere el artículo 108 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.

c) En los supuestos no contemplados en párrafos anteriores, cuando el contribuyente tuviera su residencia en el extranjero y la totalidad de los bienes y derechos adquiridos estuvieran situados, pudieran ejercitarse o hubieran de cumplirse en territorio navarro, así como por la percepción de cantidades derivadas de contratos de seguros sobre la vida cuando el contrato haya sido realizado en territorio navarro con entidades aseguradoras residentes o con entidades extranjeras que operen en él.

2. Cuando en un documento se donasen por un mismo donante a favor de un mismo donatario, bienes, derechos y cantidades, y por aplicación de los criterios especificados en el apartado 1 anterior, la adquisición deba entenderse producida en territorio común y navarro, corresponderá a cada uno de ellos la cuota que resulte de aplicar al valor de los donados cuya adquisición se le atribuye, el tipo medio que, según sus normas, correspondería al valor de la totalidad de los transmitidos.

3. Cuando proceda acumular donaciones, corresponderá a Navarra la cuota que resulte de aplicar, al valor de los bienes y derechos actualmente transmitidos, el tipo medio, que, según sus normas, correspondería al valor de la totalidad de los acumulados.

   A estos efectos se entenderá por totalidad de los bienes y derechos acumulados los procedentes de donaciones anteriores y los que son objeto de la transmisión actual.

Sección 6.ª. Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica

Artículo 31 bis. *Normativa aplicable y exacción del impuesto.*

1. En la exacción de el Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica la Comunidad Foral de Navarra aplicará las mismas normas sustantivas y formales establecidas en cada momento por el Estado.

   No obstante, la Comunidad Foral podrá aprobar los modelos de declaración e ingreso que contendrán, al menos, los mismos datos que los del territorio común y señalar plazos de ingreso para cada período de liquidación, que no diferirán sustancialmente de los establecidos por la Administración del Estado.

2. La exacción de este impuesto corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra cuando la instalación productora de energía eléctrica esté situada en su territorio. Cuando la instalación esté situada en territorio navarro y en territorio común la exacción del impuesto corresponderá a la Administración competente para su autorización.

3. Los pagos a cuenta de este impuesto se exigirán, por una u otra Administración, según los criterios contenidos en el apartado 2.

4. Las devoluciones que procedan serán efectuadas por las respectivas Administraciones en la cuantía que a cada una corresponda.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

Sección 7.ª. Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoeléctrica e Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas

Artículo 31 ter. *Normativa aplicable y exacción de los impuestos.*

1. En la exacción del Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoeléctrica y del Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas la Comunidad Foral de Navarra aplicará las mismas normas sustantivas y formales establecidas en cada momento por el Estado.

   No obstante, la Comunidad Foral podrá aprobar los modelos de declaración e ingreso que contendrán, al menos, los mismos datos que los del territorio comun y señalar plazos de ingreso para cada período de liquidación, que no diferirán sustancialmente de los establecidos por la Administración del Estado.

2. La exacción del Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoeléctrica corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra cuando la instalación productora de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoeléctrica esté situada en su territorio. Cuando la instalación esté situada en territorio navarro y en territorio común la exacción del impuesto corresponderá a la Administración competente para su autorización.

3. La exacción del Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra cuando la instalación donde se almacene el combustible y los residuos esté situada en su territorio.

4. Los pagos a cuenta de estos impuestos se exigirán por una u otra Administración, según los criterios contenidos en los apartados 2 y 3 de este artículo.

5. Las devoluciones que procedan serán efectuadas por las respectivas Administraciones en la cuantía que a cada una corresponda.

Sección 8.ª. Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito

Artículo 31 quáter. *Normativa aplicable y exacción del impuesto.*

1. En la exacción del Impuesto sobre los Depósitos en Entidades de Crédito la Comunidad Foral de Navarra aplicará las mismas normas sustantivas y formales establecidas en cada momento por el Estado.

   No obstante lo anterior, la Comunidad Foral podrá establecer los tipos de gravamen de este Impuesto dentro de los límites y en las condiciones vigentes en cada momento en territorio común.

   Asimismo, la Comunidad Foral podrá aprobar los modelos de declaración e ingreso que contendrán, al menos, los mismos datos que los del territorio común, y señalar plazos de ingreso para cada período de liquidación, que no diferirán sustancialmente de los establecidos por la Administración del Estado.

2. La exacción de este Impuesto corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra cuando la sede central, sucursales u oficinas donde se mantengan los fondos de terceros estén situadas en su territorio. El impuesto correspondiente a los fondos mantenidos mediante sistemas de comercialización no presenciales y a aquellos otros no susceptibles de territorialización se atribuirán a la Comunidad Foral en la proporción que le corresponda según su participación en los depósitos territorializados.
3. Los pagos a cuenta del Impuesto se exigirán por una u otra Administración conforme al criterio contenido en el apartado anterior.

CAPÍTULO III. Impuestos indirectos

Sección 1.ª. Impuestos sobre el Valor Añadido

Artículo 32. *Normativa aplicable.*

En la exacción del Impuesto sobre el Valor Añadido, incluido el recargo de equivalencia, Navarra aplicará los mismos principios básicos, normas sustantivas y formales vigentes en cada momento en territorio del Estado.

No obstante, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra podrá aprobar los modelos de declaración e ingreso, que contendrán, al menos, los mismos datos que los del territorio común, y señalar plazos de ingreso para cada período de liquidación, que no diferirán sustancialmente de los establecidos por la Administración del Estado.

Artículo 33. *Exacción del impuesto.*

1. Corresponde a la Comunidad Foral de Navarra la exacción del Impuesto sobre el Valor Añadido de los siguientes sujetos pasivos;
   a) Los que tengan su domicilio fiscal en Navarra y su volumen total de operaciones en el año anterior no hubiere excedido de siete millones de euros.
   b) Los que operen exclusivamente en territorio navarro y su volumen total de operaciones en el año anterior hubiere excedido de siete millones de euros, cualquiera que sea el lugar en el que tengan su domicilio fiscal.
2. Los sujetos pasivos que operen en ambos territorios y cuyo volumen total de operaciones en el año anterior hubiere excedido de siete millones de euros, tributarán conjuntamente a ambas Administraciones, cualquiera que sea el lugar en el que tengan su domicilio fiscal. La tributación se efectuará en proporción al volumen de operaciones realizado en cada territorio durante el año natural, determinado de acuerdo con los puntos de conexión que se establecen en los números siguientes.
3. Se entenderá como volumen de operaciones el importe total de las contraprestaciones, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido y el recargo de equivalencia, en su caso, obtenido por el sujeto pasivo en las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuadas en todas las actividades empresariales o profesionales que realice.
4. A efectos de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 anteriores, en el supuesto de inicio de la actividad, para el cómputo de la cifra de siete millones de euros, se atenderá al volumen de operaciones realizado en el primer año natural.

Si el primer año de actividad no coincidiera con el año natural, para el computo de la cifra anterior, las operaciones realizadas se elevarán al año.

La tributación durante el citado año se realizará de forma provisional en función del volumen de operaciones que se prevea realizar durante el año de iniciación, sin perjuicio de su regularización posterior, cuando proceda.

5. Se entenderá que un sujeto pasivo opera en un territorio cuando, de conformidad con los puntos de conexión que se establecen en estas normas, realice en el mismo entregas de bienes o prestaciones de servicios.

6. Se entenderán realizadas en Navarra las operaciones sujetas al Impuesto de acuerdo con las siguientes reglas:

   A) Entregas de bienes:

      1.º Las entregas de bienes muebles corporales fabricados o transformados por quien efectúa la entrega, cuando los centros fabriles o de transformación del sujeto pasivo estén situados en territorio navarro.

      Cuando el mismo sujeto pasivo tenga centros fabriles o de transformación en territorio navarro y común, si el último proceso de fabricación o transformación de los bienes entregados tiene lugar en Navarra.

      2.º Si se trata de entregas con instalación de elementos industriales fuera de Navarra, se entenderán realizadas en territorio navarro si los trabajos de preparación y fabricación se efectúan en dicho territorio y el coste de la instalación o montaje no excede del 15 por ciento del total de la contraprestación.

      Correlativamente, no se entenderán realizadas en territorio navarro las entregas de elementos industriales con instalación en dicho territorio, si los trabajos de preparación y fabricación de dichos elementos se efectúan en territorio común y el coste de la instalación o montaje no excede del 15 por ciento del total de la contraprestación.

      3.º Las entregas realizadas por los productores de energía eléctrica, cuando radiquen en territorio navarro los centros generadores de la misma.

      4.º Las demás entregas de bienes muebles corporales, cuando se realice desde territorio navarro la puesta a disposición del adquirente. Cuando los bienes deban ser objeto de trasporte para su puesta a disposición del adquirente, las entregas se entenderán realizadas en el lugar en que se encuentren aquéllos al tiempo de iniciarse la expedición o el transporte.

      5.º Las entregas de bienes inmuebles, cuando los mismos estén situados en territorio navarro.

   B) Prestaciones de servicios:

      1.º Las prestaciones de servicios se entenderán realizadas en Navarra cuando se efectúen desde dicho territorio.

      2.º No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, las prestaciones directamente relacionadas con bienes inmuebles se entenderán realizadas en el territorio en que radiquen dichos bienes.

3.º Asimismo, se exceptúan de lo dispuesto en los apartados anteriores las operaciones de seguro y capitalización, respecto de las cuales se aplicarán las reglas contenidas en el artículo 37 de este Convenio.

C) No obstante lo dispuesto en las reglas A) y B) anteriores, será competente para la exacción del Impuesto la Administración del Estado cuando el domicilio fiscal del sujeto pasivo esté situado en territorio común y la Administración de la Comunidad Foral Navarra cuando su domicilio fiscal esté situado en su territorio, en las operaciones siguientes:

1.ª Las entregas realizadas por explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas o pesqueras y armadores de buques de pesca, de productos naturales no sometidos a procesos de transformación que procedan directamente de sus cultivos, explotaciones o capturas.

2.ª Los servicios de transporte, incluso los de mudanza, remolque y grúa.

3.ª Los arrendamientos de medios de transporte.

7. En orden a la exacción de el impuesto correspondiente a las adquisiciones intracomunitarias se aplicarán las reglas siguientes:

a) Corresponderá a Navarra la exacción del Impuesto por las adquisiciones intracomunitarias que efectúen los sujetos pasivos que tributen exclusivamente a la Comunidad Foral de Navarra.

b) La exacción del Impuesto por las adquisiciones intracomunitarias que efectúen los sujetos pasivos que tributen conjuntamente a ambas Administraciones, corresponderá a una u otra en la misma proporción que la resultante de aplicar lo dispuesto en la regla 1.ª del artículo siguiente.

c) Los criterios establecidos en los párrafos a) y b) anteriores también serán de aplicación en relación con los transportes intracomunitarios de bienes, los servicios accesorios a los mismos y los servicios de mediación en los anteriores, cuyo destinatario hubiese comunicado al prestador de los servicios un número de identificación atribuido en España, a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido.

d) La exacción del impuesto por las adquisiciones intracomunitarias de medios de transporte nuevos efectuadas por particulares o por personas o entidades cuyas operaciones estén totalmente exentas o no sujetas al Impuesto sobre el Valor Añadido, corresponderá a la Administración del territorio común o navarro en el que dichos medios de transporte se matriculen definitivamente.

8. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 7 anterior, será competente para la exacción del Impuesto la Administración del Estado cuando el domicilio fiscal del sujeto pasivo esté situado en territorio común y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra cuando su domicilio fiscal esté situado en su territorio, en las operaciones siguientes:

a) Las adquisiciones intracomunitarias de bienes sujetas al impuesto por opción o por haberse superado el límite cuantitativo establecido en la normativa reguladora del Impuesto, efectuadas por sujetos pasivos que realicen exclusivamente operaciones que no originan derecho a deducción total o parcial de aquél, o por personas jurídicas que no actúen como empresarios o profesionales.

b) Las adquisiciones intracomunitarias de bienes en régimen simplificado, régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca y régimen de recargo de equivalencia.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

9. Las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuadas por personas o entidades no establecidas en el territorio de aplicación del impuesto para empresarios o profesionales, cuando estos últimos adquieran la consideración de sujetos pasivos respecto de aquéllas, tributarán en los términos que resulten de aplicar los párrafos a) y b) del apartado 7 anterior.

10. En la aplicación del impuesto correspondiente a operaciones realizadas por empresarios o profesionales no establecidos en España, en las que no se produzca la circunstancia señalada en el apartado anterior, corresponderá a la Administración del Estado la exacción del tributo y las devoluciones que, en su caso, procedan.

11. Las deducciones que proceda practicar por el Impuesto sobre el Valor Añadido soportado o satisfecho por los sujetos pasivos, cualquiera que sea la Administración a la que hubiera correspondido su exacción, surtirán efectos frente a ambas Administraciones, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Convenio.

12. Los sujetos pasivos que no realicen las operaciones previstas en este artículo tributarán a la Comunidad Foral cuando tengan su domicilio fiscal en territorio navarro. En particular, se entenderán incluidos en este apartado los sujetos pasivos que, habiendo iniciado su actividad empresarial o profesional, no hayan comenzado a realizar entregas de bienes o prestaciones de servicios.

Artículo 34. *Gestión e inspección del impuesto.*

En relación con la gestión del impuesto, en los casos de tributación a las dos Administraciones, se aplicarán las siguientes reglas:

1.ª El resultado de las liquidaciones del Impuesto se imputará a las Administraciones del Estado y Navarra en proporción al volumen de las contraprestaciones, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido y, en su caso, el recargo de equivalencia, correspondiente a las entregas de bienes y prestaciones de servicios gravadas, así como las exentas que originen derecho a la deducción y se entiendan realizadas en los territorios respectivos durante cada año natural.

2.ª Las proporciones provisionalmente aplicables durante cada año natural serán las determinadas en función de las operaciones del año precedente.

La proporción provisionalmente aplicable en los períodos de liquidación del primer año natural de ejercicio de la actividad será fijada por el sujeto pasivo segun las operaciones que prevea realizar en cada territorio, sin perjuicio de la regularización final correspondiente.

No obstante lo previsto en los dos párrafos anteriores podrá aplicarse, previa comunicación a la Comisión Coordinadora prevista en el artículo 67 de este Convenio Económico, una proporción provisional distinta de la anterior en los siguientes supuestos:

a) Fusión, escisión y aportación de activos y canje de valores.

b) Inicio, cese, ampliación o reducción de actividad en uno u otro territorio, que implique una variación significativa de la proporción calculada según el criterio especificado en los párrafos anteriores.

En todo caso, se considerará que la variación es significativa cuando suponga la alteración de 15 o más puntos porcentuales en la proporción aplicable a cualquiera de los territorios.

3.ª En la última declaración-liquidación del Impuesto correspondiente a cada año natural, el sujeto pasivo calculará las proporciones definitivas según las operaciones realizadas en dicho período, y practicará la correspondiente regularización de las declaraciones efectuadas en los anteriores períodos de liquidación con cada una de las Administraciones.

4.ª Los sujetos pasivos que deban tributar a ambas Administraciones presentarán en la Delegación de Hacienda que corresponda y en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, dentro de los plazos y con las formalidades reglamentarias, los documentos que determinen las disposiciones vigentes y, en su caso, las declaraciones-liquidaciones procedentes, en las que constarán, en todo caso, las proporciones provisional o definitivamente aplicables y las cuotas o devoluciones que resulten frente a las dos Administraciones.

5.ª En el supuesto de que el importe de las cuotas impositivas devengadas en cada período de liquidación supere la cuantía de las cuotas deducibles durante el mismo período, los sujetos pasivos deberán efectuar el ingreso de las cuotas resultantes a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y a la Delegación de Hacienda que corresponda, en la proporción resultante.

6.ª Los sujetos pasivos que no hayan podido efectuar las deducciones originadas en cada período de liquidación por exceder la cuantía de las mismas de las cuotas devengadas, tendrán derecho a solicitar la devolución del saldo a su favor, en los casos que proceda, con arreglo a la normativa del Impuesto.

Corresponderá a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y a la del Estado realizar las devoluciones procedentes, en la parte proporcional respectiva.

7.ª La inspección se realizará de acuerdo con los siguientes criterios:

a) La inspección de los sujetos pasivos que deban tributar exclusivamente a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o, en su caso, a la Administración del Estado, se llevará a cabo por las Inspecciones de los Tributos de cada una de dichas Administraciones.

b) La inspección de los sujetos que deban tributar en proporción al volumen de sus operaciones realizadas en territorio común y navarro se realizará de acuerdo con las siguientes reglas:

Primera. Si los sujetos pasivos tienen su domicilio fiscal en territorio común, la comprobación e investigación será realizada por los órganos de la Administración del Estado, que regularizarán la situación tributaria del sujeto pasivo incluyendo la proporción de tributación que corresponda a las dos Administraciones competentes.

Segunda. Si los sujetos pasivos tienen su domicilio fiscal en territorio navarro, la comprobación e investigación será realizada por los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sin perjuicio de la colaboración de la Administración del Estado, y surtirá efectos frente a las Administraciones competentes, incluyendo la proporción de tributación que corresponda a las mismas.

En el caso de que el sujeto pasivo hubiera realizado en el año anterior en territorio de régimen común el 75 por ciento o más de sus operaciones

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

totales, de acuerdo con los puntos de conexión, será competente la Administración del Estado, sin perjuicio de la colaboración de la Administración de la Comunidad Foral.

Tercera. Las actuaciones inspectoras se ajustarán a las normativas de la Administración competente, de acuerdo con lo previsto en las reglas anteriores.

Si, como consecuencia de dichas actuaciones, resultase una deuda a ingresar o una cantidad a devolver que corresponda a ambas Administraciones, el cobro o el pago correspondiente será efectuado por la Administración actuante, sin perjuicio de las compensaciones que entre aquéllas procedan. La Administración competente comunicará los resultados de sus actuaciones a la Administración afectada. A estos efectos, se establecerá un procedimiento para que la deuda resultante de las actuaciones de comprobación e investigación sea percibida por la Administración a la que corresponda.

Cuarta. Lo establecido en las reglas anteriores se entenderá sin perjuicio de las facultades que corresponden en su territorio a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de comprobación e investigación, sin que sus actuaciones puedan tener efectos económicos frente a los contribuyentes en relación con las liquidaciones definitivas practicadas como consecuencia de actuaciones de los órganos de las Administraciones competentes.

Quinta. Las proporciones fijadas en las comprobaciones por la Administración competente surtirán efectos frente al sujeto pasivo en relación con las obligaciones liquidadas, sin perjuicio de las que, con posterioridad a dichas comprobaciones, se acuerden con carácter definitivo entre las Administraciones competentes.

8.ª Las entidades acogidas al régimen especial del grupo de entidades tributarán aplicando las reglas contenidas en la presente Sección 1.ª, con las siguientes especialidades:

Primera. Se considerarán excluidas del grupo de entidades las entidades dependientes cuya inspección, de acuerdo con las reglas contenidas en la regla 7.ª anterior, se encuentre encomendada a los órganos de una Administración, foral o común, distinta de la aplicable a la entidad dominante.

Segunda. Las entidades integrantes del grupo de entidades presentarán, de conformidad con las normas generales a que se refiere este Convenio, la declaración establecida para el régimen de tributación individual conteniendo los importes que resulten de la aplicación individual de las normas reguladoras del impuesto, incluyendo, en su caso, las propias del régimen especial del grupo de entidades.

Cada entidad integrante del grupo calculará de forma individual el resultado de la declaración imputable a cada Administración aplicando el resto de reglas establecidas en la presente Sección 1.ª

Tercera. Los importes a computar en las declaraciones-liquidaciones agregadas del grupo de entidades serán la suma de los resultados calculados conforme

a la regla anterior correspondientes a la Comunidad Foral de Navarra o a la Administración del Estado, sin que quepa la agregación de cantidades que correspondan a Administraciones tributarias distintas.

Cuarta. Las obligaciones específicas de las entidades dominantes habrán de ser cumplidas ante las Administraciones tributarias en cuyo territorio operen las entidades que integran el grupo.

Quinta. El régimen especial del grupo de entidades no alterará en ningún caso las reglas previstas en este Convenio y en particular las aplicables para determinar el volumen de operaciones en cada territorio.

9.ª Las declaraciones recapitulativas de entregas y adquisiciones intracomunitarias y las de operaciones con terceras personas se presentarán ante la Administración tributaria que tenga atribuida la competencia para la comprobación e investigación de los sujetos pasivos.

Sección 2.ª. Impuestos Especiales

Artículo 35. *Exacción de los Impuestos Especiales.*

1. Corresponderá a la Comunidad Foral la exacción de los Impuestos Especiales de fabricación cuando el devengo de los mismos se produzca en territorio navarro.

   Las devoluciones de los Impuestos Especiales de fabricación serán efectuadas por la Administración en la que hubiesen sido ingresadas las cuotas cuya devolución se solicita. No obstante, en los casos en que no sea posible determinar en qué Administración fueron ingresadas las cuotas, la devolución se efectuará por la correspondiente al territorio donde se genere el derecho a la devolución.

   El control, así como el régimen de autorización de los establecimientos situados en Navarra, corresponderá a la Comunidad Foral. No obstante, para la autorización de los depósitos fiscales será necesaria la previa comunicación a la Administración del Estado.

2. El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte se exigirá por la Comunidad Foral de Navarra cuando los medios de transporte sean objeto de matriculación definitiva en territorio navarro.

   La matriculación se efectuará conforme a los criterios establecidos por la normativa vigente sobre la materia. En particular, las personas físicas efectuarán la matriculación del medio de transporte en la provincia en que se encuentre su domicilio fiscal.

   Las devoluciones de las cuotas de este Impuesto serán efectuadas por la Administración en la que las mismas fueron ingresadas.

   No obstante lo dispuesto en el apartado 5, la Comunidad Foral podrá establecer los tipos de gravamen de este impuesto dentro de los límites y en las condiciones vigentes en cada momento en territorio común.

3. El Impuesto Especial sobre el Carbón se exigirá por la Comunidad Foral de Navarra cuando el devengo del mismo se produzca en Navarra.

   Se considerará producido el devengo en el momento y en el lugar de la puesta a consumo.

Se entiende producida la puesta a consumo en el momento de la primera venta o entrega de carbón tras su producción, extracción, importación o adquisición intracomunitaria. Tendrán asimismo la consideración de primera venta o entrega las ventas o entregas subsiguientes que realicen los empresarios que destinen el carbón a su reventa cuando les haya sido aplicable al adquirirlo la exención por destino a reventa.

También se entiende producida la puesta a consumo en el momento del autoconsumo del carbón. Tendrá la consideración de autoconsumo la utilización o consumo del carbón realizado por los productores o extractores, importadores, adquirentes intracomunitarios o empresarios a que se refiere el párrafo anterior.

4. El Impuesto Especial sobre la Electricidad se exigirá por la Comunidad Foral de Navarra cuando el devengo del mismo se produzca en Navarra.

   En el caso del suministro de energía eléctrica, se considerará producido el devengo en el momento y en el lugar de la puesta a consumo de la persona o entidad adquirente.

   En el caso del consumo por los productores de energía eléctrica de aquella electricidad generada por ellos mismos, se considerará producido el devengo en el momento del autoconsumo.

5. En la exacción de los Impuestos Especiales que correspondan a la Comunidad Foral, ésta aplicará los mismos principios básicos, normas sustantivas y formales vigentes en cada momento en territorio del Estado. No obstante, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra podrá aprobar los modelos de declaración e ingreso, que contendrán, al menos, los mismos datos que los del territorio comÚn y señalar plazos de ingreso para cada período de liquidación, que no diferirán sustancialmente de los establecidos por la Administración del Estado. No obstante lo anterior, la Comunidad Foral de Navarra podrá establecer los tipos de gravamen de estos impuestos dentro de los límites y en las condiciones vigentes en cada momento en territorio común.

Sección 3.ª. Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero

Artículo 36. *Normativa aplicable y exacción del Impuesto.*

1. En la exacción del Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero la Comunidad Foral de Navarra aplicará las mismas normas sustantivas y formales establecidas en cada momento por el Estado.

   No obstante, la Comunidad Foral podrá aprobar los modelos de declaración e ingreso que contendrán, al menos, los mismos datos que los del territorio común y señalar plazos de ingreso para cada período de liquidación, que no diferirán sustancialmente de los establecidos por la Administración del Estado.

2. La exacción del Impuesto corresponderá a la Comunidad Foral cuando los consumidores finales a los que se refiere la normativa estatal utilicen los productos objeto del Impuesto en instalaciones, equipos o aparatos radicados en su territorio.

   Cuando los gases fluorados de efecto invernadero sean objeto de autoconsumo, la exacción corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra cuando dicho autoconsumo se produzca en su territorio.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

En el resto de supuestos no contemplados en los párrafos anteriores, la exaccion corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra cuando el establecimiento del contribuyente en el que se produzca el hecho imponible radique en su territorio.

3. La devolución que proceda será efectuada por la Administración en la que hubiera sido ingresada la cuota cuya devolución se solicita con el límite de dicho importe.

Sección 4.ª. Impuesto sobre las Primas de Seguros

Artículo 37. *Impuesto sobre las Primas de Seguros.*

1. Corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra la exacción del Impuesto sobre las Primas de Seguros cuando la localización del riesgo o del compromiso, en las operaciones de seguro y capitalización, se produzca en territorio navarro.

2. A estos efectos, se entenderá que la localización del riesgo se produce en territorio navarro, de acuerdo con las reglas siguientes:

   1.ª En el caso de que el seguro se refiera a inmuebles, cuando los bienes radiquen en dicho territorio.

   La misma regla se aplicará cuando el seguro se refiera a bienes inmuebles y a su contenido, si este último está cubierto por la misma póliza de seguro. Si el seguro se refiere exclusivamente a bienes muebles que se encuentran en un inmueble, con excepción de los bienes en tránsito comercial, cuando el citado inmueble radique en dicho territorio.

   Cuando en un mismo seguro se cubra el riesgo de inmuebles ubicados en territorio común y navarro, se localizará en cada uno de ellos en función del valor de los inmuebles radicados en uno y otro territorio.

   2.ª En el caso de que el seguro se refiera a vehículos de cualquier naturaleza, cuando la persona o entidad a cuyo nombre se encuentre matriculado tenga su domicilio fiscal en Navarra.

   3.ª En el caso de que el seguro se refiera a riesgos que sobrevengan durante un viaje o fuera del domicilio habitual del tomador del seguro, y su duración sea inferior o igual a cuatro meses, cuando se produzca en territorio navarro la firma del contrato por parte del tomador del seguro.

   4.ª En todos los casos no explícitamente contemplados en las reglas anteriores, cuando el tomador del seguro tenga su residencia habitual en Navarra, o, si fuera una persona jurídica, cuando el domicilio social o sucursal de la misma a que se refiere el contrato se encuentre en dicho territorio.

3. En el caso de seguros sobre la vida, se entenderá que la localización del compromiso se produce en territorio navarro, cuando el tomador del seguro tenga en el mismo su residencia habitual, si es una persona física, o su domicilio social o una sucursal, en caso de que el contrato se refiera a esta última, si es una persona jurídica.

4. En defecto de normas específicas de localización de acuerdo con los apartados anteriores, se entienden realizadas en territorio navarro las operaciones de seguro y capitalización cuando el contratante sea un empresario o profesional que concierte

las operaciones en el ejercicio de sus actividades empresariales o profesionales, y radique en dicho territorio la sede de su actividad económica o tenga en el mismo un establecimiento permanente o, en su defecto, el lugar de su domicilio.

5. En la exacción del Impuesto la Comunidad Foral de Navarra aplicará las mismas normas sustantivas y formales que las establecidas en cada momento por el Estado.

   No obstante, la Administración de la Comunidad Foral podrá aprobar los modelos de declaración e ingreso y señalar los plazos de ingreso, que no diferirán sustancialmente de los establecidos por la Administración del Estado.

Sección 5.ª. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

Artículo 38. *Exacción por la Comunidad Foral de Navarra.*

1. Corresponde a la Comunidad Foral la exacción del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en los siguientes supuestos:

   A) Transmisiones patrimoniales onerosas:

      1.º En la transmisión onerosa y arrendamientos de bienes inmuebles, así como en la cesión onerosa de derechos de toda clase, incluso de garantía, que recaigan sobre los mismos, cuando aquéllos radiquen en Navarra.

      A estos efectos, tendrán la consideración de transmisión de bienes inmuebles las transmisiones a título oneroso de valores a que se refiere el artículo 108 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.

      2.º En la transmisión onerosa de bienes muebles, semovientes y créditos, así como en la cesión onerosa de derechos sobre los mismos, cuando el adquirente, siendo persona física, tenga su residencia habitual en Navarra y, siendo persona jurídica o ente sin personalidad, tenga en ella su domicilio fiscal.

      No obstante lo establecido en el párrafo anterior, en la transmisión de acciones, derechos de suscripción, obligaciones y títulos análogos y demás valores, así como de participaciones sociales, cuando la operación se formalice en Navarra.

      3.º En la constitución onerosa de derechos de toda clase sobre bienes inmuebles, incluso de garantía, cuando éstos radiquen en Navarra.

      4.º En la constitución onerosa de derechos de toda clase sobre bienes muebles, semovientes y créditos, cuando el adquirente, siendo persona física, tenga su residencia habitual en Navarra y, siendo persona jurídica o ente sin personalidad, tenga en ella su domicilio fiscal.

      No obstante lo establecido en el párrafo anterior, en la constitución de hipoteca mobiliaria y prenda sin desplazamiento, cuando la garantía sea inscribible en territorio navarro.

      5.º En la constitución de préstamos, cuando el prestatario, siendo persona física, tenga su residencia habitual en Navarra y, siendo persona jurídica o ente sin personalidad, tenga en ella su domicilio fiscal.

Sin embargo, si se trata de préstamos con garantía real, cuando los bienes inmuebles hipotecados radiquen en Navarra o sean inscribibles en ésta las correspondientes hipotecas mobiliarias o prendas sin desplazamiento.

Si un mismo préstamo estuviese garantizado con hipoteca sobre bienes inmuebles sitos en territorio común y foral o con hipoteca mobiliaria o prenda sin desplazamiento inscribible en ambos territorios, tributará a cada Administración en proporción a la responsabilidad que se señale a unos y otros y, en ausencia de esta especificación expresa en la escritura, en proporción a los valores comprobados de los bienes.

6.º En la constitución de fianzas, arrendamientos no inmobiliarios y pensiones, cuando el acreedor afianzado, arrendatario o pensionista, respectivamente, siendo persona física, tenga su residencia habitual en Navarra y, siendo persona jurídica o ente sin personalidad, tenga en ella su domicilio fiscal.

7.º En las concesiones administrativas de bienes cuando éstos radiquen en Navarra, y en las ejecuciones de obra o explotaciones de servicios cuando se ejecuten o presten en Navarra. Estas mismas reglas serán aplicables cuando se trate de actos y negocios administrativos que tributen por equiparación a las concesiones administrativas.

Tratándose de concesiones de explotación de bienes que superen el ámbito territorial de Navarra, se exigirá el Impuesto en proporción a la extensión que ocupen en el territorio navarro.

Tratándose de concesiones de ejecución de obras que superen el ámbito territorial de Navarra, se exigirá el Impuesto en proporción al importe estimado de las obras a realizar en territorio navarro.

Tratándose de concesiones de explotación de servicios que superen el ámbito territorial de Navarra, se exigirá el impuesto en función de la media aritmética de los porcentajes que representen su población y su superficie sobre el total de las comunidades implicadas.

Tratándose de concesiones mixtas que superen el ámbito territorial de Navarra, se exigirá el Impuesto mediante la aplicación de los criterios recogidos en los tres párrafos anteriores a la parte correspondiente de la concesión.

En el caso de concesiones administrativas que superen el ámbito territorial de Navarra, la inspección del Impuesto corresponderá a la Comunidad Foral cuando el domicilio fiscal de la entidad concesionaria radique en dicho territorio.

B) 0peraciones societarias:

Cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

1.ª Que la entidad tenga en Navarra su domicilio fiscal.

2.ª Que la entidad tenga en Navarra su domicilio social, siempre que la sede de dirección efectiva no se encuentre situada en el ámbito territorial de otra Administración tributaria de un Estado miembro de la Unión Europea o, estándolo, dicho Estado no grave la operación societaria con un impuesto similar.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

3.ª Que la entidad realice en Navarra operaciones de su tráfico, cuando su sede de dirección efectiva y su domicilio social no se encuentren situadas en el ámbito territorial de otra Administración tributaria de un Estado miembro de la Unión Europea o, estándolo, estos Estados no graven la operación societaria con un impuesto similar.

C) Actos jurídicos documentados:

1.º En las escrituras, actas y testimonios notariales, cuando se autoricen, otorguen o expidan en Navarra.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en los supuestos sujetos a la cuota gradual del gravamen de Actos Jurídicos Documentados, cuando radique en territorio navarro el registro en el que deba procederse a la inscripción o anotación de los bienes o actos.

Si un mismo préstamo estuviese garantizado con hipoteca sobre bienes inmuebles sitos en territorio común y foral o con hipoteca mobiliaria o prenda sin desplazamiento inscribible en ambos territorios, tributará a cada Administración en proporción a la responsabilidad que se señale a unos y otros y, en ausencia de esta especificación expresa en la escritura, en proporción a los valores comprobados de los bienes.

2.º En las letras de cambio y documentos que realicen función de giro o suplan a aquéllas, cuando su libramiento o emisión tenga lugar en Navarra y, si hubiesen sido expedidos en el extranjero, cuando su primer tenedor tenga su residencia habitual o domicilio fiscal en Navarra, según se trate de persona física o de persona jurídica o ente sin personalidad. La Comunidad Foral de Navarra someterá los hechos imponibles señalados a igual tributación que en territorio común.

3.º En los resguardos o certificados de depósito transmisibles, cuando el domicilio fiscal de la entidad que los emita o expida radique en Navarra.

4.º En los pagarés, bonos, obligaciones y demás títulos análogos emitidos en serie, representativos de capitales ajenos, por los que se satisfaga una contraprestación establecida por diferencia entre el importe satisfecho por la emisión y el comprometido a reembolsar al vencimiento, cuando se emitan en Navarra.

5.º En las anotaciones preventivas, cuando se practiquen en los Registros públicos sitos en Navarra.

Si una misma anotación afecta a bienes sitos en Navarra y en territorio común se satisfará el Impuesto a la Administración en la que tenga su jurisdicción la autoridad que la ordene.

2. Se someterán a igual tributación que en territorio común la transmisión de valores a que se refiere el párrafo segundo del número 2.º de la letra A) del apartado 1 anterior, así como las operaciones societarias.

Artículo 39. *Elusión fiscal mediante sociedades.*

A los efectos de la aplicación de las normas relativas a la elusión fiscal mediante sociedades, será competente para la práctica de las liquidaciones la Administración del Estado cuando los bienes inmuebles estén situados en territorio de régimen común y la de la Comunidad Foral cuando radiquen en territorio navarro.

En los supuestos en que las aportaciones o los activos de las sociedades comprendiesen inmuebles ubicados en ambos territorios, cada Administración practicará la liquidación que corresponda en función de los valores de los inmuebles radicantes en su respectivo territorio.

Sección 6.ª. Tributos sobre el juego

Artículo 40. *Exacción de los tributos y normativa aplicable.*

1. La Tasa sobre los Juegos de Suerte, Envite o Azar será exaccionada por la Comunidad Foral cuando el hecho imponible se realice en Navarra.
2. La Tasa Fiscal sobre Rifas, Tómbolas, Apuestas y Combinaciones Aleatorias será exaccionada por la Comunidad Foral cuando su autorización deba realizarse en Navarra.
3. La exacción del Impuesto sobre Actividades de Juego corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra, a la Administración del Estado o a ambas Administraciones en proporción al volumen de operaciones realizado en cada territorio durante el ejercicio.

   Los sujetos pasivos tributarán, cualquiere que sea el lugar en que tengan su domicilio fiscal, a las distintas Administraciones en proporción al volumen de operaciones realizado en cada territorio durante el ejercicio.

   La proporción del volumen de operaciones realizada en cada territorio durante el ejercicio se determinará en función del peso relativo de las cantidades jugadas correspondientes a jugadores residentes en Navarra y en territorio común. Esta proporción se aplicará también a las cuotas líquidas derivadas de modalidades de juego en las que no se pueda identificar la residencia del jugador y a las cuotas correspondientes a jugadores no residentes en el territorio español.

   No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la exacción del Impuesto derivada de la realización de apuestas mutuas deportivo-benéficas y apuestas mutuas hípicas estatales, en las que no se identifique la residencia del jugador, corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra cuando el punto de venta donde se realice la apuesta se localice en su territorio.
4. Los sujetos pasivos presentarán las declaraciones-liquidaciones del Impuesto ante las Administraciones competentes para su exacción, en las que constarán, en todo caso, la proporción aplicable y las cuotas que resulten ante cada una de las Administraciones. En todo caso, los sujetos pasivos del impuesto incorporarán en los modelos a presentar ante cada una de las Administraciones implicadas la totalidad de la información correspondiente a las actividades gravadas por este impuesto.
5. Las devoluciones que procedan serán efectuadas por las respectivas Administraciones en la cuantía que a cada una le corresponda;
6. En los tributos a que se refieren los apartados 1 y 2 de este artículo, cuando su autorización deba realizarse en Navarra, la Comunidad Foral aplicará la misma normativa que la establecida en cada momento por el Estado en lo que se refiere al hecho imponible y sujeto pasivo.

7. En la exacción del Impuesto sobre Actividades de Juego la Comunidad Foral de Navarra aplicará las mismas normas sustantivas y formales que las establecidas en cada momento por el Estado.

   No obstante lo anterior, respecto de las actividades que sean ejercidas por operadores, organizadores o por quienes desarrollen la actividad gravada por este Impuesto con residencia fiscal en su territorio, la Comunidad Foral de Navarra podrá elevar los tipos del Impuesto hasta un máximo del 20 por ciento de los tipos establecidos en cada momento por el Estado, incremento que se aplicará, exclusivamente, sobre la parte proporcional de la base imponible correspondiente a la participación en el juego de los residentes fiscales en el territorio navarro.

   Asimismo, la Comunidad Foral de Navarra podrá aprobar los modelos de declaración e ingreso que contendrán, al menos, los mismos datos que los del territorio común, y señalar plazos de ingreso para cada período de liquidación, que no diferirán sustancialmente de los establecidos por la Administración del Estado.

8. La inspección del Impuesto sobre Actividades de Juego se llevará a cabo por los órganos de la Administración donde radique el domicilio fiscal del sujeto pasivo o de su representante en el caso de sujetos pasivos no residentes, sin perjuicio de la colaboración del resto de Administraciones tributarias concernidas, y surtirá efectos frente a todas las Administraciones competentes, incluyendo la proporción de tributación que corresponda a las mismas.

   No obstante, corresponderá a la Administración del Estado la inspección de los sujetos pasivos cuyo domicilio fiscal radique en territorio navarro cuando en el año anterior el importe agregado de las cantidades jugadas hubiera excedido de 7 millones de euros y la proporción de éstas realizada en territorio comun, de acuerdo con los puntos de conexión especificados en el apartado 3 anterior, fuera igual o superior al 75 por 100.

   Asimismo, corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra la inspección de los sujetos pasivos cuyo domicilio fiscal radique en territorio común cuando en el año anterior el importe agregado de las cantidades jugadas hubiera excedido de 7 millones de euros y hubieran realizado, de acuerdo con los puntos de conexión especificados en el apartado 3 anterior, la totalidad de sus operaciones en territorio navarro.

   Si, como consecuencia de las actuaciones inspectoras, resultase una deuda a ingresar o una cantidad a devolver que corresponda a ambas Administraciones, el cobro o el pago correspondiente será efectuado por la Administración actuante, sin perjuicio de las compensaciones que entre aquéllas procedan.

   Los órganos de la inspección competente comunicarán los resultados de sus actuaciones al resto de las Administraciones afectadas.

   Lo establecido en los párrafos anteriores se entenderá sin perjuicio de las facultades que corresponden en su territorio a la Comunidad Foral de Navarra en materia de comprobación e investigación, sin que sus actuaciones puedan tener efectos económicos frente a los contribuyentes en relación con las liquidaciones definitivas practicadas como consecuencia de actuaciones de los órganos de las Administraciones competentes.

   Las proporciones fijadas en las comprobaciones por la Administración competente surtirán efectos frente al sujeto pasivo en relación con las obligaciones liquidadas, sin perjuicio de las que, con posterioridad a dichas comprobaciones, se acuerden con carácter definitivo entre ambas Administraciones.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

CAPÍTULO IV. Tasas

Artículo 41. *Exacción por la Comunidad Foral de Navarra.*

Corresponde a la Comunidad Foral la exacción de las tasas exigibles por la utilización o aprovechamiento especial de su propio dominio público, por la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público efectuados por aquélla.

CAPÍTULO V. Normas de gestión y procedimiento

Artículo 42. *Delito fiscal.*

En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de los delitos contra la Hacienda Pública regulados en el Código Penal, el órgano de la Administración actuante pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente, y se abstendrá de seguir el procedimiento administrativo mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme, tenga lugar el sobreseimiento o archivo de las actuaciones o se produzca la devolución del expediente por el Ministerio Fiscal.

Artículo 43. *Discrepancias y cambio de domicilio fiscal.*

1. Las personas físicas residentes en territorio común o en el foral que pasen de tener su residencia habitual en uno a tenerla en el otro, cumplimentarán sus obligaciones tributarias de acuerdo con la nueva residencia, cuando ésta actúe como punto de conexión.

   Además, cuando en virtud de lo previsto en el número siguiente deba considerarse que no ha existido cambio de residencia, las personas físicas deberán presentar las declaraciones complementarias que correspondan, con inclusión de los intereses de demora.

2. No producirán efecto los cambios de residencia que tengan por objeto principal lograr una menor tributación efectiva.

   Se presumirá, salvo que la nueva residencia se prolongue de manera continuada durante, al menos, tres años, que no ha existido cambio, en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y con el Impuesto sobre el Patrimonio, cuando concurran las siguientes circunstancias: en primer lugar, que en el año en el cual se produzca el cambio de residencia o en el siguiente la base imponible de el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sea superior en, al menos, un 50 por ciento a la del año anterior al cambio; en segundo lugar, que en el año en el cual se produzca dicha situación la tributación efectiva por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sea inferior a la que hubiese correspondido de acuerdo con la normativa aplicable en el territorio de residencia anterior al cambio y, en tercer lugar, que se vuelva a tener la residencia habitual en dicho territorio.

3. Se presumirá, salvo prueba en contrario, que no se ha producido cambio de domicilio fiscal de las personas jurídicas cuando en el ejercicio anterior o en el siguiente a dicho cambio devengan inactivas o cesen en su actividad.

4. Los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, así como los establecimientos permanentes de entidades no residentes, vendrán obligados a comunicar a ambas

Administraciones los cambios de domicilio fiscal que originen modificaciones en la competencia para exigir el impuesto.

En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas la comunicación se entenderá producida por la presentación de la declaración del impuesto.

5. El cambio de domicilio del contribuyente se podrá promover por cualquiera de las Administraciones implicadas. La Administración promotora dará traslado de su propuesta, con los antecedentes necesarios, a la otra para que se pronuncie en el plazo de cuatro meses sobre el cambio de domicilio y la fecha a que hayan de retrotraerse los efectos. Si ésta responde confirmando la propuesta, la Administración que resulte competente lo comunicará al contribuyente.

   Si no hubiera conformidad, podrá continuarse el procedimiento en la forma prevista en el número siguiente de este artículo.

   Con carácter previo a la remisión de una propuesta de cambio de domicilio, la Administración interesada podrá llevar a cabo, en colaboración con la otra Administración, actuaciones de verificación censal del domicilio fiscal.

   Cuando se produzca un cambio de oficio de domicilio, previo acuerdo de ambas Administraciones, o como consecuencia de una resolución de la Junta Arbitral, se presumirá, salvo prueba en contrario, que el nuevo domicilio fiscal así determinado se mantendrá durante los tres años siguientes a la fecha de resolución.

6. Las discrepancias entre Administraciones que puedan producirse con respecto a la domiciliación de los contribuyentes serán resueltas, previa audiencia de éstos, por la Junta Arbitral, que se contempla y regula en el artículo 51 de este convenio económico.

Artículo 44. *Colaboración de las entidades financieras en la gestión de los tributos.*

1. Corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra la investigación tributaria de cuentas y operaciones, activas y pasivas, de las entidades financieras y de cuantas personas físicas o jurídicas se dediquen al tráfico bancario o crediticio, en orden a la exacción de los tributos cuya competencia corresponda a la Comunidad Foral.
2. Cuando las actuaciones de obtención de información a que se refiere el apartado anterior hayan de practicarse fuera del territorio navarro, se estará a lo dispuesto en el artículo siguiente.

Artículo 45. *Actuaciones de la Inspección de tributos.*

1. Las actuaciones comprobadoras e investigadoras que, en el ámbito de las competencias atribuidas por el presente convenio a la Comunidad Foral de Navarra, deban efectuarse fuera de su territorio serán practicadas por la inspección de los tributos del Estado o la de las comunidades autónomas competentes por razón del territorio, cuando se trate de tributos cedidos a las mismas, a requerimiento del órgano competente de dicha Comunidad Foral.
2. Cuando la inspección tributaria del Estado o de la Comunidad Foral conocieren, con ocasión de sus actuaciones comprobadoras e investigadoras, hechos con trascendencia tributaria para la otra Administración, lo comunicarán a ésta en la forma que se determine.

Artículo 46. *Obligaciones de información.*

1. Los resúmenes de las retenciones e ingresos a cuenta practicados deberán presentarse, con arreglo a su respectiva normativa, en la Administración competente para la exacción de las retenciones e ingresos a cuenta que deban incluirse en los mismos.

   Las entidades que sean depositarias o gestionen el cobro de rentas de valores que de acuerdo con la normativa correspondiente vengan obligadas a la presentación de los resúmenes anuales de retenciones e ingresos a cuenta deberán efectuar la misma, con arreglo a su respectiva normativa, ante la Administración a la que corresponda la competencia para la comprobación e investigación de dichas entidades.

   Las entidades que sean sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades exigible por el Estado y la Comunidad Foral deberán presentar resúmenes anuales de retenciones e ingresos a cuenta correspondientes a los rendimientos a que se refieren los artículos 10.1.f), 12.1 y 30.2 del presente convenio económico, conforme a las normas sobre lugar, forma y plazo de presentación de declaraciones que establezca cada una de las Administraciones competentes para su exacción, incluyendo el total de los rendimientos y de las retenciones correspondientes a los mismos en la declaración presentada a cada una de ellas.

2. Las declaraciones que tengan por objeto dar cumplimiento a las distintas obligaciones de suministro general de información tributaria legalmente exigidas deberán presentarse, con arreglo a su respectiva normativa, ante la Administración del Estado o ante la Comunidad Foral, con arreglo a los siguientes criterios:

   a) Tratándose de obligados tributarios que desarrollen actividades empresariales y profesionales, ante la Administración a la que corresponda la competencia para la inspección de dichas actividades.

   b) Tratándose de obligados tributarios que no desarrollen actividades empresariales o profesionales, según que estén domiciliados fiscalmente en territorio común o foral.

   A los efectos de lo dispuesto en las letras anteriores, cuando se trate de herencias yacentes, comunidades de bienes u otras entidades carentes de personalidad jurídica, las referidas declaraciones deberán asimismo presentarse ante la administración en la que estén domiciliados fiscalmente sus miembros o partícipes.

3. Las declaraciones de carácter censal deberán presentarse, con arreglo a su respectiva normativa, ante la Administración en la que radique el domicilio fiscal de la persona o entidad obligada a efectuarlas y, además, ante la Administración en la que dicha persona o entidad deba presentar, conforme a las reglas previstas en el presente convenio económico, alguna de las siguientes declaraciones:

   a) Declaración de retenciones e ingresos a cuenta.

   b) Declaración-liquidación por el Impuesto sobre Sociedades.

   c) Declaración-liquidación por el Impuesto sobre el Valor Añadido.

   d) Declaración por el Impuesto sobre Actividades Económicas.

Artículo 47. *Fusiones y escisiones de empresas.*

El régimen fiscal especial aplicable a las fusiones, escisiones, aportaciones de activos, canje de valores y cambio de domicilio social de una Sociedad Europea o una

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

Sociedad Cooperativa Europea de un Estado miembro a otro de la Unión Europea en la normativa aprobada por la Comunidad Foral de Navarra tendrá el mismo contenido que en la normativa de territorio común.

CAPÍTULO VI. Haciendas Locales

Artículo 48. *Principio general.*

Corresponden a la Comunidad Foral en materia de Haciendas Locales las facultades y competencias que ostenta al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada, de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto ley Paccionado, de 4 de noviembre de 1925, y demás disposiciones complementarias.

Artículo 49. *Tributos locales.*

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, corresponde a las Haciendas Locales de Navarra la exacción de los siguientes tributos:

a) Los que recaigan sobre bienes inmuebles sitos en Navarra.

b) Los que graven el ejercicio de actividades empresariales, profesionales y artísticas, cuando se ejerzan en Navarra, salvo en los supuestos en que el pago del impuesto faculte para el ejercicio de la actividad correspondiente en todo el territorio nacional, en cuyo caso la exacción corresponderá a la Administración de la residencia habitual o del domicilio fiscal, según se trate de persona física o de persona jurídica o ente sin personalidad, respectivamente.

c) Los que graven la titularidad de los vehículos de tracción mecánica aptos para circular por las vías públicas, cuando el domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo radique en Navarra.

d) Los que recaigan sobre la realización de obras, construcciones e instalaciones para las que sea exigible la obtención de la correspondiente licencia, cuando las mismas tengan lugar en Navarra.

Artículo 50. *Participación de las Entidades Locales de Navarra en los tributos del Estado.*

Las entidades locales de Navarra participarán en los ingresos tributarios del Estado, en la parte correspondiente a aquellos tributos cuya exacción no corresponda a la Comunidad Foral, según las normas del presente convenio.

CAPÍTULO VII. Junta Arbitral

Artículo 51. *Junta Arbitral.*

1. Se constituye una Junta Arbitral que tendrá atribuidas las siguientes funciones:

a) Conocer de los conflictos que surjan entre las Administraciones interesadas como consecuencia de la interpretación y aplicación del presente convenio a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

b) Resolver los conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Foral, o entre ésta y la Administración de una comunidad autónoma, en relación con la aplicación de los puntos de conexión de los tributos cuya exacción corresponde a la Comunidad Foral de Navarra y la determinación de la proporción correspondiente a cada Administración en los supuestos de tributación conjunta por el Impuesto sobre Sociedades o por el Impuesto sobre el Valor Añadido.

c) Resolver las discrepancias que puedan producirse con respecto a la domiciliación de los contribuyentes.

2. La Junta Arbitral estará integrada por tres miembros cuyo nombramiento se hará por el Ministro de Hacienda y por el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra.

   Los árbitros serán nombrados para un período de seis años. En caso de producirse una vacante, será cubierta por el mismo procedimiento de nombramiento. El nuevo miembro será nombrado para la parte del período de mandato que faltaba por cumplir al sustituido.

   Los integrantes de la Junta Arbitral serán designados entre expertos de reconocido prestigio en materia tributaria o hacendística.

3. La Junta Arbitral resolverá conforme a Derecho todas las cuestiones que ofrezca el expediente, hayan sido o no planteadas por las partes o los interesados, incluidas las fórmulas de ejecución.

   Los acuerdos de esta Junta Arbitral, sin perjuicio de su carácter ejecutivo, únicamente serán susceptibles de recurso en vía contencioso-administrativa y ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo.

4. Cuando se suscite el conflicto de competencias, las Administraciones afectadas lo notificarán a los interesados, lo cual determinará la interrupción de la prescripción, y se abstendrán de cualquier actuación ulterior relativa a dicho conflicto.

   Los conflictos serán resueltos por el procedimiento que reglamentariamente se establezca, en el que se dará audiencia a los interesados.

5. Cuando se suscite el conflicto de competencias, hasta tanto sea resuelto el mismo, la Administración que viniera gravando a los contribuyentes en discusión continuará sometiéndolos a su fuero, sin perjuicio de las rectificaciones y compensaciones tributarias que deban efectuarse entre las Administraciones, retrotraídas a la fecha desde la que proceda ejercer el nuevo fuero tributario, según el acuerdo de la Junta Arbitral.

TÍTULO II.
APORTACIÓN ECONÓMICA

CAPÍTULO I. Método de determinación de la aportación

Artículo 52. *Concepto de la aportación.*

La contribución de Navarra al Estado consistirá en una aportación anual, como participación de la Comunidad Foral en la financiación de las cargas generales del Estado.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

Artículo 53. *Determinación de la aportación.*

La aportación anual se determinará aplicando el índice de imputación al importe total de las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Foral y de las correspondientes compensaciones, todo ello conforme se establece en los artículos siguientes.

Artículo 54. *Cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Foral.*

1. Se consideran cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Foral todas las que correspondan a competencias que no sean ejercidas efectivamente por la misma.

   Para la determinación del importe de dichas cargas, se deducirá del total del Presupuesto de Gastos del Estado el importe íntegro, a nivel estatal, de los créditos que se refieran a competencias ejercidas por la Comunidad Foral, tanto en virtud de los correspondientes reales decretos de traspaso de servicios como al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias.

2. En cualquier caso, se considerarán como cargas no asumidas por la Comunidad Foral, entre otras, las siguientes:

   a) Las cantidades con que se doten los Fondos de Compensación Interterritorial, a que se refiere el artículo 158.2 de la Constitución.

   b) Las transferencias o subvenciones que figuren en los Presupuestos Generales del Estado en favor de entes públicos, en la medida en que las competencias desempeñadas por los mismos no sean ejercidas por la Comunidad Foral.

   c) Los intereses y cuotas de amortización de todas las deudas del Estado.

Artículo 55. *Aportación íntegra.*

La cantidad que resulte de aplicar a las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Foral el índice de imputación a que se refiere el artículo 57 de este convenio económico constituirá la aportación íntegra de Navarra.

Artículo 56. *Compensaciones.*

1. De la aportación íntegra de la Comunidad Foral se restarán, por compensación, las siguientes cantidades:

   a) La parte imputable de los tributos no convenidos.

   b) La parte imputable de los ingresos del Estado de naturaleza no tributaria.

   c) La parte imputable del déficit que presenten los Presupuestos Generales del Estado.

   d) Las cantidades a que se refieren los artículos 10.3 y 12.3 del presente Convenio Económico.

2. La determinación de las cantidades a que se refieren los párrafos a), b) y c) del apartado 1 anterior se efectuará aplicando el índice de imputación establecido en el artículo siguiente.

Artículo 57. *Índice de imputación.*

El índice de imputación al que se refieren los artículos 53, 55 y 56 precedentes se determinará, básicamente, en función de la renta relativa de Navarra.

Artículo 58. *Aportación líquida.*

La cantidad que resulte tras la práctica de las compensaciones reguladas en el artículo 56 de este convenio económicoconstituye la aportación líquida de Navarra.

CAPÍTULO II. Procedimiento de cuantificación, actualización y periodificación de la aportación

Artículo 59. *Periodicidad y actualización de la aportación.*

1. El método de determinación de la aportación establecido en el capítulo anterior se aplicará, mediante acuerdo entre ambas Administraciones, cada cinco años, a partir del primero de vigencia del presente convenio.

   Dicho acuerdo determinará la cuantía de la aportación líquida correspondiente al año base del quinquenio.

2. Para cada uno de los años restantes del quinquenio, la aportación líquida se determinará mediante la aplicación, a la aportación líquida del año base, del índice de actualización establecido en el apartado 1 del artículo 60 siguiente.

3. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, para cada uno de los años restantes del quinquenio se determinará una aportación líquida provisional mediante la aplicación, a la aportación líquida del año base, del índice de actualización provisional establecido en el apartado 2 del artículo 60 siguiente.

4. La aportación líquida del año base y las aportaciones líquidas provisionales de los años restantes del quinquenio se incluirán en los Presupuestos Generales del Estado y en los de la Comunidad Foral de Navarra del respectivo ejercicio económico, a los efectos pertinentes.

Artículo 60. *Índice de actualización.*

1. El índice de actualización al que se refiere el apartado 2 del artículo 59 anterior será el cociente entre la recaudación líquida obtenida por el Estado por los tributos convenidos, excepto los cedidos en su totalidad a las Comunidades Autónomas, en el ejercicio al que se refiera la Aportación líquida y la recaudación líquida obtenida por el mismo, por iguales conceptos tributarios, en el año base del quinquenio.

2. El índice de actualización provisional a que se refiere el apartado 3 del artículo 59 anterior será el cociente entre la previsión de ingresos por tributos convenidos, excepto los cedidos en su totalidad a las Comunidades Autónomas, que figure en los Capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado del ejercicio al que se refiera la Aportación líquida provisional y los ingresos previstos por el mismo, por iguales conceptos tributarios, en el año base del quinquenio.

3. La recaudación líquida a que se refiere el apartado 1 de este artículo será la que se certifique por la Intervención General de la Administración del Estado, compu-

tándose como tal la obtenida en el año al que se refiera la certificación, cualquiera que sea el del devengo.

Artículo 61. *Efectos por variación en las competencias asumidas por la Comunidad Foral.*

1. Si en cualquiera de los años del quinquenio se produjesen traspasos de servicios estatales a Navarra, cuyo coste anual figurado en los Presupuestos Generales del Estado se hubiese computado como carga no asumida por la Comunidad Foral a efectos de la determinación de la aportación líquida del año base, se procederá a reducir dicho coste anual en la proporción adecuada a la parte del año en que Navarra asuma efectivamente los citados servicios y, en consecuencia, aminorar la aportación líquida en la cuantía que resulte por aplicación del índice de imputación previsto en el artículo 57 de este convenio económico.

   La citada reducción proporcional deberá tener en cuenta la periodicidad real de los gastos corrientes y el efectivo grado de realización de las inversiones.

2. En el caso de que Navarra dejase de ejercer competencias que se hubiesen computado como asumidas a efectos de determinar la aportación líquida del año base, se incrementará la aportación líquida del ejercicio correspondiente en la cuantía que resulte de la aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior.

3. Para los ejercicios siguientes, la aportación líquida del año base a actualizar será la resultante de reducir o incrementar, según proceda, la aportación líquida fijada inicialmente en el importe que resulte de aplicar el índice de imputación regulado en el artículo 57 de este convenio económico, al coste anual a nivel estatal del servicio o competencia traspasada o dejada de ejercer, previa aplicación del índice previsto en el artículo 60 anterior.

4. Cuando los servicios traspasados por el Estado estuviesen integrados en el sistema de la Seguridad Social, no será de aplicación lo establecido en los apartados 1 y 3 precedentes y se estará a lo que establezcan los respectivos reales decretos de traspaso a efectos de la incidencia del mismo en la aportación líquida del año en que el traspaso sea efectivo y en la del año base del quinquenio.

Artículo 62. *Liquidación definitiva.*

1. Las aportaciones líquidas provisionales se liquidarán definitivamente aplicando el índice de actualización establecido en el apartado 1 del artículo 60 de este convenio económico.

2. La liquidación definitiva se realizará en el mes de marzo del ejercicio siguiente al que se refiera la aportación líquida provisional objeto de la misma, y las diferencias que resulten respecto de esta última se regularizarán en el ingreso que, conforme a lo establecido en el artículo siguiente, ha de efectuarse en dicho mes.

Artículo 63. *Ingreso de la aportación líquida provisional.*

1. La cantidad a ingresar por la Comunidad Foral de Navarra en cada ejercicio se abonará a la Hacienda Pública del Estado en cuatro plazos de igual importe, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre del ejercicio respectivo.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

2. Si al cumplirse alguno de los plazos en los que deba realizarse el ingreso de la aportación líquida provisional no hubiese sido posible fijar ésta, el ingreso se efectuará con arreglo a la última aportación líquida provisional fijada.

   Los pagos así efectuados tendrán el carácter de "a cuenta", debiendo practicarse la liquidación e ingreso de las diferencias que pudieran existir en favor de una u otra Administración tan pronto sea conocida la aportación líquida correspondiente al ejercicio de que se trate.

CAPÍTULO III. Ajustes a la recaudación tributaria

Artículo 64. *Ajuste por impuestos directos.*

Para el perfeccionamiento de la estimación de los ingresos que por impuestos directos convenidos sean atribuibles a Navarra y al resto del Estado, ambas Administraciones efectuarán, de común acuerdo, un ajuste de los mismos.

Artículo 65. *Ajustes por impuestos indirectos.*

1. A la recaudación real de Navarra por el Impuesto sobre el Valor Añadido se le añadirá el resultado de la siguiente expresión matemática:

$$\text{Ajuste} = cRR_{AD} + (c - d)\,H$$

Siendo:

$$H = \frac{RR_N}{d} \quad \text{si} \quad \frac{RR_N}{RR_{TC}} \leq \frac{d'}{1 - d'}$$

RRTC = Recaudación real anual del territorio común por el Impuesto sobre el Valor Añadido, obtenida por las Delegaciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
RRN = Recaudación real anual de Navarra por IVA.
RRAD = Recaudación real anual por Importaciones.

$$a = \frac{\text{Consumo residentes Navarra}}{\text{Consumo residentes Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla}}$$

$$d = \frac{v - f - e + i}{V - F - E + I}$$

v = Valor Añadido Bruto de Navarra al coste de los factores.
V = Id. del Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla).
f = Formación Bruta de Capital de Navarra.
F = Id. del Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla).
e = Exportaciones de Navarra.
E = Id. del Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla).
i = Importaciones de Navarra provenientes de la Unión Europea.
I = Id. del Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla) provenientes de la Unión Europea.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

$$d' = \frac{v - f - e + i}{V' - F' - E' + I'}$$

V' = Valor Añadido Bruto del Estado (menos País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla).
F' = Formación Bruta de Capital del Estado (menos País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla).
E' = Exportaciones del Estado (menos País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla).
I' = Importaciones del Estado (menos País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla) provenientes de la Unión Europea.

$$d'' = \frac{V'' - F'' - E'' + I''}{V - F - E + 1}$$

V'' = Valor Añadido Bruto del Estado (menos Navarra, País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla).
F'' = Formación Bruta de Capital del Estado (menos Navarra, País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla).
E'' = Exportaciones del Estado (menos Navarra, País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla).
I'' = Importaciones del Estado (menos Navarra, País Vasco, Canarias, Ceuta y Melilla) provenientes de la Unión Europea.

2. A la recaudación real de Navarra por los Impuestos Especiales de Fabricación, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, Productos Intermedios, Cerveza, Hidrocarburos y Labores del Tabaco, se le añadirá el resultado de las siguientes expresiones matemáticas:

   a) Alcohol, Bebidas Derivadas y Productos Intermedios:

$$Ajuste = aRR_{AD} + (a - b)\,H$$

Siendo:

$$H = \frac{RR_N}{b} \quad si \quad \frac{RR_N}{RR_{TC}} \leq \frac{b}{1-b}$$

$$H = \frac{RR_N}{1-b} \quad si \quad \frac{RR_N}{RR_{TC}} \geq \frac{b}{1-b}$$

RRN = Recaudación real anual de Navarra por el Impuesto Especial de Fabricación sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas y Productos Intermedios.
RRTC = Recaudación real anual del territorio común, incluido País Vasco, por el Impuesto Especial de Fabricación sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas y Productos Intermedios.
RRAD = Recaudación real anual por Importaciones por el Impuesto Especial de Fabricación sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas y Productos Intermedios.

$$a = \frac{\text{Consumo residentes Navarra}}{\text{Consumo residentes Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla}}$$

$$b = \frac{\text{Capacidad recaudatoria Navarra}}{\text{Capacidad recaudatoria Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla}}$$

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

b) Cerveza:

$$\text{Ajuste} = a'RR_{AD} + (a' - b')\,H$$

Siendo:

$$H = \frac{RR_N}{b'} \quad si \quad \frac{RR_N}{RR_{TC}} \leq \frac{b'}{1 - b'}$$

$$H = \frac{RR_{TC}}{1 - b'} \quad si \quad \frac{RR_N}{RR_{TC}} \geq \frac{b'}{1 - b'}$$

RRN = Recaudación real anual de Navarra por el Impuesto Especial de Fabricación sobre la Cerveza.
RRTC = Recaudación real anual del territorio común, incluido País Vasco, por el Impuesto Especial de Fabricación sobre la Cerveza.
RRAD = Recaudación real anual por Importaciones por el Impuesto Especial de Fabricación sobre la Cerveza.

$$a' = \frac{\text{Consumo residentes Navarra}}{\text{Consumo residentes Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla}}$$

$$b' = \frac{\text{Capacidad recaudatoria Navarra}}{\text{Capacidad recaudatoria Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla}}$$

c) Hidrocarburos:

$$\text{Ajuste} = a''RR_{AD} + (a'' - b'')\,H$$

Siendo:

$$H = \frac{RR_{TC}}{b''} \quad si \quad \frac{RR_N}{RR_{TC}} \geq \frac{b''}{1 - b''}$$

$$H = \frac{RR_{TC}}{1 - b''} \quad si \quad \frac{RR_N}{RR_{TC}} \geq \frac{b''}{1 - b''}$$

RRN = Recaudación real anual de Navarra por el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos.
RRTC = Recaudación real anual del territorio común, incluido País Vasco, por el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos.
RRAD = Recaudación real anual por Importaciones por el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos.

$$a'' = \frac{\text{Consumo residentes Navarra}}{\text{Consumo residentes Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla}}$$

$$b'' = \frac{\text{Capacidad recaudatoria Navarra}}{\text{Capacidad recaudatoria Estado (menos Canarias, Ceuta y Melilla}}$$

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

d) Labores de tabaco:

Ajuste = a''' RRTC — [(1 — a''') RRN]

Siendo:
RRN = Recaudación real anual de Navarra por el Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco.
RRTC = Recaudación real anual del territorio común, incluido País Vasco, por el Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco.

$$a''' = \frac{\text{Labores de Tabaco suministradas a expendurias de Tabaco y Timbre situadas en Navarra}}{\text{Labores de Tabaco suministradas a expendurias de Tabaco y Timbre situadas en Territorio de aplicación del impuesto}}$$

Artículo 66. *Cuantificación y liquidación de los ajustes.*

1. La cuantificación y liquidación de los ajustes previstos en los artículos 64 y 65 precedentes se efectuará, mediante acuerdo entre ambas Administraciones, conforme a un procedimiento similar al establecido en el capítulo segundo.
2. En el caso de que las recaudaciones reales obtenidas por Navarra por los Impuestos a los que se refiere el artículo 65 difieran significativamente de sus índices de capacidad recaudatoria en el caso de los Impuestos Especiales, y del índice del ajuste por el Impuesto sobre el Valor Añadido, se procederá a ajustar los mismos, permitiendo, en todo caso, un margen diferencial, para efectuar los ajustes del año en que se produzcan las desviaciones citadas.

TÍTULO III.
COMISIÓN COORDINADORA

CAPÍTULO ÚNICO. Comisión Coordinadora

Artículo 67. *Comisión Coordinadora.*

1. Se constituirá una Comisión Coordinadora, cuya composición será la siguiente:
   a) Seis representantes de la Administración del Estado.
   b) Seis representantes de la Comunidad Foral designados por el Gobierno de Navarra.
2. Las competencias de esta Comisión Coordinadora serán:
   a) Realizar los estudios que se estimen procedentes para una adecuada articulación estructural y funcional del régimen foral con el marco fiscal estatal.
   b) Facilitar a las Administraciones competentes criterios de actuación uniformes, planes y programas de informática.
   c) Examinar los supuestos o cuestiones que se hayan planteado en materia de inspección entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Foral.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

d) Emitir los informes que sean solicitados por el Ministerio de Hacienda, el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra y por la Junta Arbitral.

e) Examinar los problemas de valoración a efectos tributarios.

f) Evaluar la adecuación de la normativa tributaria al Convenio Económico con carácter previo a su aprobación.

A estos efectos, cuando, como consecuencia del intercambio de proyectos de disposiciones normativas, se efectuasen observaciones en relación con las propuestas contenidas en ellos, cualquiera de ambas Administraciones podrá solicitar, por escrito y de forma motivada, la convocatoria de esta Comisión, con el fin de alcanzar un acuerdo sobre las posibles discrepancias existentes en relación con el contenido de la normativa tributaria.

g) Resolver las consultas que se planteen sobre la aplicación de los puntos de conexión contenidos en el convenio económico. Estas consultas se trasladarán por la Administración receptora a la otra Administración para su análisis, junto con la propuesta de resolución, en el plazo de dos meses desde su recepción. En el caso de que en los dos meses siguientes no se hubieran formulado observaciones sobre la propuesta de resolución, ésta se entenderá aprobada. En caso de existir observaciones y de no ser admitidas, podrá llegarse a un acuerdo sobre las mismas en el seno de la Comisión Coordinadora. En todo caso, transcurridos dos meses desde que dichas observaciones hayan sido formuladas sin llegar a un acuerdo sobre las mismas, la Comisión Coordinadora, así como cualquiera de las Administraciones concernidas, podrá proceder a trasladar el desacuerdo a la Junta Arbitral en el plazo de dos meses.

h) Determinar la aportación económica, tanto del año base como de los restantes de cada quinquenio, a la que se refiere el artículo 59 a fin de elevarla a ambas Administraciones para la adopción del correspondiente acuerdo.

i) Fijar la actualización de la cifra a que se refiere la disposición adicional segunda para su aprobación por ambas Administraciones.

j) Establecer el método para la cuantificación y liquidación de los ajustes por impuestos indirectos regulados en los artículos 65 y 66 del presente convenio económico.

k) Cuantificar la valoración anual, provisional y definitiva, del coste de las competencias ejercidas por la Comunidad Foral de Navarra en materia de policía.

l) Acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

3. La Comisión Coordinadora se reunirá, al menos dos veces al año, una dentro de cada semestre natural y, además, cuando así lo solicite alguna de las Administraciones representadas.

4. La Comisión Coordinadora podrá crear Subcomisiones para delegar en ellas el ejercicio de las competencias contenidas en el apartado 2 de este artículo. Dichas Subcomisiones estarán formadas por tres representantes de cada Administración, pudiendo incorporar los asesores que estimen convenientes con voz y sin voto, y los acuerdos por ellas adoptados tendrán eficacia desde el momento en que se tomen, sin perjuicio de su posterior ratificación por la Comisión Coordinadora.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

Disposición Adicional Primera

Se aprueba la Aportación líquida definitiva de Navarra para el ejercicio 2005, año base del quinquenio 2005-2009, que figura en el Anexo I del presente Convenio Económico.

La citada Aportación líquida se ha fijado según la situación real de las competencias asumidas por la Comunidad Foral el 31 de diciembre de 2005.

Disposición Adicional Segunda

La cifra del volumen de operaciones a que se refieren los artículos 19 y 33 será actualizada, al menos, cada cinco años, conforme a lo dispuesto en el artículo 67 del presente Convenio Económico.

Disposición Adicional Tercera

En caso de producirse una reforma sustancial en el ordenamiento jurídico tributario del Estado, se procederá por ambas Administraciones, de común acuerdo, a la adaptación del presente Convenio a las modificaciones realizadas y a la revisión, en su caso, de la aportación líquida del año base del quinquenio que corresponda, en la forma y cuantía procedentes, con efectos a partir del momento en que entre en vigor la citada reforma.

Disposición Adicional Cuarta

Hasta tanto se dicten por la Comunidad Foral las normas necesarias para la aplicación de este convenio, relativas a los Impuestos Especiales, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto sobre las Primas de Seguros, Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos e Impuesto sobre la Renta de No Residentes, así como las normas para la exacción de las tasas a que se refiere el artículo 40, se aplicarán las normas vigentes en territorio común.

Disposición Adicional Quinta

El Estado y la Comunidad Foral podrán acordar la financiación conjunta de inversiones a realizar en Navarra, o en otros territorios, cuando la naturaleza o características de las mismas aconseje este tipo de financiación.

Disposición Adicional Sexta

Ambas Administraciones, de común acuerdo, establecerán anualmente, mediante la aplicación de un conjunto de módulos, la valoración del coste de las competencias ejercidas por la Comunidad Foral de Navarra en materia de policía, teniendo en cuenta su ejercicio efectivo.

Disposición Adicional Séptima

Las facultades de tutela financiera respecto a las entidades locales que en cada momento desempeñe el Estado en relación con la aplicación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, corresponderán a la Comunidad Foral, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las entidades locales Navarras inferior al que tengan las de régimen común.

Disposición Adicional Octava

A partir del año 2002, la financiación de las funciones y servicios traspasados a la Comunidad Foral de Navarra en materias de asistencia sanitaria y servicios sociales tendrá el mismo tratamiento que el resto de cargas asumidas, sustituyendo así el régimen presupuestario establecido en los Reales Decretos 1680/1990, de 28 de diciembre, y 1681/1990, de 28 de diciembre.

Disposición Adicional Novena

La aplicación a Navarra de las disposiciones de carácter financiero para la configuración del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, el desarrollo de la Ley Orgánica de Educación y las acordadas en la Conferencia de Presidentes celebrada el 10 de septiembre de 2005 para la financiación de la sanidad, se determinará por aplicación de lo previsto en los Acuerdos de la Comisión Coordinadora.

Disposición Adicional Décima

En el caso de que se produjese una reforma del régimen de cesión de tributos del Estado o una modificación sustancial en los Presupuestos Generales del Estado como consecuencia de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales, se reunirá la Comisión Coordinadora para analizar y determinar, si procede, la revisión de la Aportación líquida del año base del quinquenio y/o del índice de actualización del mismo, surtiendo en su caso la revisión efectos a partir del año en que se produzca dicha reforma.

Disposición Adicional Undécima

1. El obligado tributario podrá solicitar la extinción total o parcial de las deudas tributarias que le pueda reclamar la Administración del Estado o la de la Comunidad Foral, en la parte equivalente de deuda efectivamente satisfecha en la otra Administración, cuando concurran las siguientes circunstancias:

   a) Que se acredite fehacientemente haber consignado en las autoliquidaciones de los impuestos indirectos las cuotas devengadas correspondientes a una misma operación económica, en la Administración Tributaria estatal o en la de la Comunidad Foral distinta a aquella que le reclame el ingreso.

      En el caso de autoliquidaciones a ingresar también se deberá acreditar el pago del resultado de la autoliquidación, conforme a lo previsto en la normativa general tributaria de cada Administración.

      A estos efectos, el ingreso podrá haberse realizado por el mismo contribuyente o por otras entidades que reúnan las circunstancias a que se refiere el artículo 42 del Código de Comercio para formar parte del mismo grupo de sociedades, con independencia de la residencia y de la obligación de formular cuentas anuales consolidadas.

   b) Que la deuda tributaria tenga su origen en cuotas deducidas o devoluciones obtenidas indebidamente en el marco de la imposición indirecta, regularizadas mediante actuaciones de comprobación y con importe superior a 600 millones de euros.

   c) Que se haya planteado un conflicto de competencias entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral ante la Junta Arbitral del Convenio Económico sin

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

que su resolución haya determinado la competencia de alguna de las Administraciones implicadas.

Este requisito se entenderá cumplido cuando haya existido una resolución previa de la Junta Arbitral en el sentido indicado en el párrafo anterior que verse sobre el mismo impuesto, la misma operación económica y los mismos contribuyentes.

d) Que hubiese existido una actuación no sancionable del contribuyente o su grupo en el ingreso y/o solicitud de devolución, efectuada antes del inicio de actuaciones administrativas conducentes a la regularización de la misma obligación tributaria por cualquiera de las Administraciones tributarias.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no impedirá la posible regularización que procediese realizar por cualquiera de las Administraciones Tributarias.

e) Que la entidad que hubiese realizado el ingreso, el obligado tributario o su grupo de sociedades en los términos expuestos en el apartado a), renuncie expresamente al derecho a la devolución de ingresos indebidos frente a la Administración en la que se hubiese realizado dicho ingreso, así como a cualquier recurso o reclamación frente a la liquidación que haya sido inicialmente ingresada, ya interpuesto o que se pudiera interponer.
Esta Administración expedirá un certificado acusando recibo de la renuncia al derecho a la devolución de ingresos indebidos, así como a cualquier recurso o reclamación frente a la liquidación, acreditando el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado a) y prestando conformidad a los efectos jurídicos reconocidos en esta disposición.
El acuerdo de la Administración actuante declarará la extinción de la deuda tributaria en la parte concurrente con la cantidad previamente ingresada, una vez haya constatado el cumplimiento de los requisitos anteriores.
La competencia para dictar dicho acuerdo, en el seno de la Administración del Estado, corresponderá al Director del Departamento de Recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. La competencia para dictar dicho acuerdo, en el seno de la Comunidad Foral, corresponderá al Director Gerente de la Hacienda Tributaria de Navarra.

2. La extinción de la obligación tributaria del contribuyente por el cumplimiento de los requisitos anteriores, conllevará la terminación del conflicto de competencias que se hubiera suscitado previsto en la letra c), sin que quepa en consecuencia reclamación alguna por esta causa entre Administraciones.

Disposición Transitoria Primera

Para el quinquenio 2005-2009, el índice de imputación al que se refiere el artículo 57 de este Convenio es el 1,60 por ciento.

Disposición Transitoria Segunda

Si en cualquiera de los años que, durante la vigencia del presente convenio económico, deban considerarse como año base de quinquenio no se aprobase en plazo oportuno la aportación líquida correspondiente al citado año base, se fijará, para dicho ejercicio y, en su caso, para los subsiguientes, una aportación líquida provisional, conforme a lo establecido en el apartado 3 del artículo 59 de este convenio económico.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

Las aportaciones líquidas provisionales así determinadas no serán objeto de liquidación definitiva y serán regularizadas una vez establecida la aportación líquida definitiva del año base del quinquenio correspondiente.

Disposición Transitoria Tercera

Durante el quinquenio 2005-2009, a la recaudación real de Navarra por el Impuesto sobre el Valor Añadido se le añadirán:

a) El 1,699 por ciento de la recaudación estatal por el Impuesto sobre el Valor Añadido obtenida en las aduanas.

b) El 0,314 por ciento de la recaudación real del Impuesto sobre el Valor Añadido, excluida la de las aduanas, obtenida en territorio común dividida por 0,92638, o de la recaudación real de Navarra dividida por 0,01385, según que el porcentaje de recaudación de Navarra con respecto a la total estatal, excluido el País Vasco, sea superior o inferior, respectivamente, al 1,473 por ciento.

Disposición Transitoria Cuarta

1. Durante el quinquenio 2005-2009, a la recaudación real de Navarra por los Impuestos Especiales de Fabricación sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, Productos Intermedios, Cerveza, Hidrocarburos y Labores del Tabaco, se le añadirán:

   a)

   1. El 1,60 por ciento de la recaudación estatal por los Impuestos sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas y Productos Intermedios obtenida en las Aduanas.

   2. Con signo negativo, el 4,30 por ciento de la recaudación real por los Impuestos sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas y sobre Productos Intermedios, excluida la de las Aduanas, obtenida en territorio común dividida por 0,941, o de la recaudación real de Navarra dividida por 0,059, según que el porcentaje de recaudación de Navarra con respecto a la total estatal, excluida la obtenida en las Aduanas, sea superior o inferior, respectivamente, al 5,90 por ciento.

   b)

   1. El 1,60 por ciento de la recaudación estatal por el Impuesto Especial sobre la Cerveza obtenida en las Aduanas.

   2. Con signo negativo, el 0,50 por ciento de la recaudación real del Impuesto Especial sobre la Cerveza, excluida la de las Aduanas, obtenida en territorio común dividida por 0,979, o de la recaudación real de Navarra dividida por 0,021, según que el porcentaje de recaudación de Navarra con respecto a la total estatal, excluida la obtenida en las Aduanas, sea superior o inferior, respectivamente, al 2,10 por ciento.

   c)

   1. El 2,00 por ciento de la recaudación estatal por el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos obtenida en las Aduanas.

   2. Con signo negativo el 0,71 por ciento de la recaudación real del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, excluida la de las Aduanas, obtenida en territorio

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

común dividida por 0,9729, o de la recaudación real de Navarra dividida por 0,0271, según que el porcentaje de recaudación de Navarra con respecto a la total estatal, excluida la obtenida en las Aduanas, sea superior o inferior, respectivamente, al 2,71 por ciento.

d) La diferencia entre el resultado de aplicar a la recaudación real en el Territorio Común por el Impuesto sobre las Labores del Tabaco el porcentaje que corresponda anualmente al valor de las labores suministradas a Expendedurías de Tabaco y Timbre situadas en Navarra, sobre el valor de las labores suministradas a dichos establecimientos en el territorio de aplicación de este Impuesto, y el resultado de aplicar el complementario a cien del porcentaje anteriormente definido a la recaudación real por el mismo concepto tributario en Navarra.

   En el supuesto de que se modifique el actual régimen de fabricación y comercio de labores del tabaco, se procederá por ambas Administraciones, de común acuerdo, a la revisión de este ajuste.

2. En el caso de que la recaudación real obtenida en Navarra difiera, por el Impuesto sobre Hidrocarburos, en más del 7 por ciento y, por los Impuestos Especiales sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, Productos Intermedios y Cerveza, en más del 10 por ciento de la cifra que resulte de aplicar los índices contenidos en el último inciso de los párrafos a) 2, b) 2 y c) 2 anteriores a la recaudación real del conjunto del Estado por cada uno de los mismos, se corregirán dichos índices para efectuar los ajustes del año en que se produzcan las diferencias citadas.

   Dicha corrección se realizará por aplicación del porcentaje de variación, positivo o negativo, que exceda sobre los respectivos límites establecidos en el párrafo anterior a los correspondientes índices contenidos en el último inciso de los párrafos a) 2, b) 2 y c) 2 anteriores.

Disposición Transitoria Quinta

Las normas contenidas en la sección 3.ª del capítulo II y sección 1.ª del capítulo III, del título I, serán de aplicación a los ejercicios que se inicien a partir de 1 de enero de 2003.

Disposición Transitoria Sexta

Los tributos devengados con anterioridad a la entrada en vigor del presente convenio económico se regirán por los puntos de conexión vigentes en el momento de su devengo.

Esta misma regla se aplicará respecto de las retenciones, ingresos a cuenta y pagos fraccionados cuando el nacimiento de la obligación de retener, ingresar a cuenta o de realizar el pago fraccionado se hubiera producido, asimismo, con anterioridad a la entrada en vigor del presente convenio económico.

Los procedimientos no finalizados a la entrada en vigor del presente convenio económico se regirán por la normativa vigente en el momento de su inicio.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

Disposición Transitoria Séptima

El régimen transitorio de los nuevos tributos convenidos se ajustará a las reglas siguientes:

1.ª La Comunidad Foral se subrogará en los derechos y obligaciones, en materia tributaria, de la Hacienda Pública Estatal, en relación con la gestión, inspección, revisión y recaudación de los tributos a que se refiere la presente disposición.

2.ª Las cantidades liquidadas y contraídas con anterioridad a la fecha desde la que se entienden convenidos los tributos a que se refiere la presente disposición, correspondientes a situaciones que hubieran estado sujetas a la Comunidad Foral de haber estado convenidos estos tributos, y que se ingresen con posterioridad a la mencionada fecha, corresponderán en su integridad a la Comunidad Foral.

3.ª Las cantidades devengadas con anterioridad a la fecha desde la que se entienden convenidos los tributos a que se refiere la presente disposición, y liquidadas a partir de esa fecha en virtud de actuaciones inspectoras, se distribuirán aplicando los criterios y puntos de conexión de estos tributos.

4.ª Cuando proceda, las devoluciones correspondientes a liquidaciones practicadas o que hubieran debido practicarse, con anterioridad a la fecha desde la que se entienden convenidos los tributos a que se refiere la presente disposición, serán realizadas por la Administración que hubiera sido competente en la fecha del devengo, conforme a los criterios y puntos de conexión de estos tributos.

5.ª Los actos administrativos dictados por la Comunidad Foral de Navarra serán reclamables en vía administrativa foral ante los órganos de la misma. Por el contrario, los dictados por la Administración del Estado, cualquiera que sea su fecha, serán reclamables ante los órganos competentes del Estado.

No obstante, el ingreso correspondiente se atribuirá a la Administración que resulte acreedora de acuerdo con las normas contenidas en las reglas anteriores.

6.ª A los efectos de la calificación de infracciones tributarias, así como de las sanciones que a las mismas correspondan en cada caso, tendrán plena validez y eficacia los antecedentes que sobre el particular obren en la Hacienda Pública Estatal con anterioridad a la entrada en vigor de la armonización de los tributos a que se refiere la presente disposición.

7.ª La entrada en vigor de la armonización de los tributos a que se refiere la presente disposición transitoria no perjudicará a los derechos adquiridos por los contribuyentes conforme a las leyes dictadas con anterioridad a dicha fecha.

Disposición Transitoria Octava

El régimen tributario aplicable a las agrupaciones de interés económico y las uniones temporales de empresas constituidas con anterioridad a la entrada en vigor del presente convenio económico será el correspondiente a la Comunidad Foral, cuando no superen el ámbito territorial de la misma y estén sujetas a la legislación fiscal foral.

Disposición Transitoria Novena

La cifra del volumen de operaciones establecida en el presente Convenio Económico resultará de aplicación a los periodos impositivos o de liquidación, según el impuesto de que se trate, que se inicien a partir del 1 de enero de 2008.

Disposición Transitoria Décima

Las devoluciones parciales en el Impuesto sobre Hidrocarburos derivadas del establecimiento del tipo reducido especial al gasóleo utilizado como carburante para fines profesionales que autoriza la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, se efectuarán por la Administración correspondiente al domicilio fiscal del beneficiario de dichas devoluciones.

Disposición Transitoria Undécima

Las devoluciones extraordinarias del Impuesto sobre Hidrocarburos para agricultores y ganaderos derivadas de la aplicación de medidas para paliar el incremento de costes de los insumos en la producción sufridos en el sector agrario, se efectuarán por la Administración correspondiente al domicilio fiscal del beneficiario de dichas devoluciones.

Disposición Transitoria Duodécima

Cuando, conforme a la Disposición Adicional Quinta de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, se proceda a la transformación de algún organismo autónomo o entidad pública empresarial en agencia, se aplicará, respecto de las mismas, el régimen de competencias previsto en el artículo 10 para los organismos autónomos y entidades públicas empresariales.

Disposición Transitoria Decimotercera

La regla 8.ª del artículo 34, relativa a la aplicación del régimen especial del grupo de entidades en el Impuesto sobre el Valor Añadido, se aplicará con efectos 1 de enero de 2008.

Disposición Transitoria Decimocuarta

El régimen transitorio de los nuevos tributos acordados con efectos desde el 1 de enero de 2013, se ajustará a las reglas siguientes:

Primera. La Comunidad Foral de Navarra se subrogará en los derechos y obligaciones, en materia tributaria, de la Hacienda Pública Estatal, en relación con la gestión, inspección, revisión y recaudación de los tributos a que se refiere la presente disposición.

No obstante, la Hacienda Pública Estatal ejercerá las competencias anteriores cuando haya realizado actuaciones con obligados tributarios antes de la entrada en vigor de esta Ley, referidas al impuesto al que se refiere el artículo 31 bis de esta Ley. Estas competencias estarán limitadas a los ejercicios a que afecten las actuaciones realizadas.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

Segunda. Las cantidades liquidadas y contraídas con anterioridad al 1 de enero de 2013 correspondientes a situaciones que hubieran correspondido a la Comunidad Foral de Navarra de haber estado convenidos los tributos a que se refiere la presente disposición, y que se ingresen con posterioridad al 1 de enero de 2013, corresponderán en su integridad a la Comunidad Foral.

Tercera. Las cantidades devengadas con anterioridad al 1 de enero de 2013 y liquidadas a partir de esa fecha en virtud de actuaciones inspectoras se distribuirán aplicando los criterios y puntos de conexión de los tributos a que se refiere la presente disposición.

Cuarta. Cuando proceda, las devoluciones correspondientes a liquidaciones practicadas, o que hubieran debido practicarse, con anterioridad al 1 de enero de 2013, serán realizadas por la Administración que hubiera sido competente en la fecha del devengo, conforme a los criterios y puntos de conexión de los tributos a que se refiere la presente disposición.

Quinta. Los actos administrativos dictados por la Comunidad Foral de Navarra serán reclamables en vía económico-administrativa ante los órganos competentes de dicho Territorio. Por el contrario, los dictados por la Administración del Estado, cualquiera que sea su fecha, serán reclamables ante los órganos competentes del Estado.

No obstante, el ingreso correspondiente se atribuirá a la Administración que resulte acreedora de acuerdo con las normas contenidas en las reglas anteriores.

Sexta. A los efectos de la calificación de infracciones tributarias, así como de las sanciones que a las mismas corresponden en cada caso, tendrán plena validez y eficacia los antecedentes que sobre el particular obren en la Hacienda Pública Estatal con anterioridad a la entrada en vigor de la convención de los tributos a que se refiere la presente disposición.

Séptima. La entrada en vigor de la convención de los tributos a que se refiere la presente disposición transitoria no perjudicará a los derechos adquiridos por los contribuyentes conforme a las Leyes dictadas con anterioridad a dicha fecha.

Disposición Transitoria Decimoquinta

La exacción por el Impuesto sobre Actividades de Juego que grava las apuestas mutuas deportivo-benéficas y las apuestas mutuas hípicas estatales corresponderá a la Administración del Estado, en tanto su comercialización se realice por la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado, sin perjuicio de la compensación financiera que corresponda a la Comunidad Foral de Navarra, que se calculará aplicando como punto de conexión el territorio en que se encuentre el punto de venta. La Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado presentará declaraciones informativas anuales de las cantidades jugadas imputables a Navarra de acuerdo al artículo 40.3 del Convenio Económico.

Disposición Transitoria Decimosexta

El artículo 36 del Convenio Económico en su redacción original aprobada mediante 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, se mantendrá en vigor a partir del 1 de enero de 2013, en relación con el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos respecto de los ejercicios no prescritos.

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

Disposición Transitoria Decimoséptima

Los grupos fiscales sometidos a normativa común en períodos impositivos iniciados con anterioridad a 1 de enero de 2015 que incluyan entidades dependientes sujetas a la normativa foral de Navarra en régimen individual, podrán optar por mantener a dichas entidades en el grupo fiscal en los períodos impositivos que se inicien con posterioridad, siempre que la fecha de inicio de estos no sea posterior a 31 de diciembre de 2024 y se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 58 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

La opción señalada en el párrafo anterior se deberá ejercer en el primer período impositivo que se inicie a partir de 1 de enero de 2015 y se comunicará a la Hacienda Tributaria de Navarra y a la Administración tributaria del Estado. Ejercitada la opción, el grupo fiscal quedará vinculado a la misma durante los períodos impositivos siguientes, en tanto se cumplan los requisitos del artículo 58 y mientras no se renuncie a su aplicación. La renuncia deberá ejercerse en el plazo de 2 meses a contar desde la finalización del último período impositivo de su aplicación y deberá ser comunicada a ambas Administraciones.

LEY 28/1990,
DE 26 DE DICIEMBRE

TÍTULO PRELIMINAR.
DISPOSICIONES GENERALES

TÍTULO I.
ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA

TÍTULO II.
APORTACIÓN ECONÓMICA

TÍTULO III.
COMISIÓN COORDINADORA

DISPOSICIONES

ANEXO I.
APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

ANEXO I.
Aportación de la Comunidad Foral de Navarra para el año base 2005

ANEXO I

Concepto		Miles de euros
Presupuesto del Estado. Gastos		162.378.911,85
Cargas asumidas por la Comunidad Foral:		
Ministerios y Entes Territoriales (*)		65.258.368,17
Total cargas no asumidas		97.120.543,68
Imputación del índice a las cargas no asumidas 97.120543,68* 0,0160		1.553.928,70
Compensaciones y ajustes a deducir:		
Por tributos no convenidos 3.633.520,50* 0,0160	-58.136,33	
Por otros ingresos no tributarios 7.132.909,84* 0,0160	-114.126,56	
Por déficit presupuestario 44.081.441,45* 0,0160	-705.303,06	
Por impuestos directos convenidos	-122.871,05	
		–1.000.437,00
Aportación líquida		553.491,70

(*) Este importe incluye 2.674.305 miles de euros como valoración en materia de policía

LEY 28/1990, DE 26 DE DICIEMBRE
TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO I. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
TÍTULO II. APORTACIÓN ECONÓMICA
TÍTULO III. COMISIÓN COORDINADORA
DISPOSICIONES
ANEXO I. APORTACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA PARA EL AÑO BASE 2005

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0).

Edita / Edizioa:
Gobierno de Navarra / Nafarroako Gobernua.
Departamento de Hacienda y Política Financiera
Ogasuneko eta Finantza Politikako Departamentua

Título / Titulua:
Jornada. Convenio Económico Navarra-Estado. Origen, implicaciones y retos de futuro
Jardunaldia. Nafarroaren eta Estatuaren Arteko Hitzarmen Ekonomikoa. Jatorria, ondorioak eta etorkizuneko erronkak

Fotografía de la cubierta:
Homenaje a quienes negociaron, por parte de Navarra, el Convenio Económico Navarra-Estado de 1927. Placa bajorrelieve del escultor Fructuoso Orduna (1928), expuesta en los soportales del patio central del Palacio de Navarra.
Fotografia: Larrión y Pimoulier.

Azaleko argazkia:
1927ko Nafarroaren eta Estatuaren arteko Hitzarmen Ekonomikoa Nafarroaren aldetik negoziatu zutenei egindako omenaldia. Fructuoso Orduna eskultorearen plaka baxuerliebea (1928), Nafarroako Jauregiko erdiko patioko arkupeetan.
Argazkia: Larrión eta Pimoulier.

Fotocomposición / Fotokonposizioa:
Pretexto