

El Convenio Económico de 1969 visto por uno de sus actores

JUAN-CRUZ ALLI TURRILLAS

I. EL DOCUMENTO: UN TEXTO CRÍTICO SOBRE EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969

No ha sido habitual que quienes han participado en el proceso de negociación de un Convenio Económico hayan dejado testimonio escrito del mismo, con sus observaciones y hasta valoraciones de la negociación y del acuerdo final. En el caso del Convenio de 1969 existe un documento mecanografiado, de cuatro páginas, sin firma, titulado *Notas sobre diversos aspectos del Convenio 69*, fechado en Pamplona el 21 de agosto de 1971. Estas notas tratan de rescatarlo del olvido y de recuperarlo como un documento de interés histórico sobre el sentir de una parte importante de los técnicos que negociaron el citado convenio económico. A partir de ahí se trata de ponerlo en su contexto histórico, en el proceso negociador en su resultado y sistematizar lo que, a primera vista, constituye un informe global y aparentemente asistemático, pero que expresa con gran finura y claridad cuáles son los problemas que se encontraron para la negociación y aplicación posterior del Convenio Económico de 1969.

Aunque no consta de forma expresa quién fue su autor, las opiniones recogidas en el Departamento de Economía y Hacienda de la Diputación Foral-Gobierno de Navarra lo atribuyen a quien fuera el director de Hacienda de Navarra, Miguel M^a Troncoso Sagredo (director de Hacienda de la Diputación Foral de Navarra de los años 1950 a 1973). Tanto la descripción de los acontecimientos como ciertas valoraciones reticentes de los comportamientos y resultados son, además, coincidentes con determinados juicios de valor que se expresaron por diversos funcionarios durante el proceso, la mayor parte de los cuales los hizo suyos el director, pero sin que se tradujeran en los re-

sultados apetecidos. Por otra parte, la forma de la redacción indica que fue elaborado como “notas” para dar forma a una exposición o informe a la Diputación, lo que era propio de los directores que despachaban con la corporación en las sesiones de la misma. El hecho de que adopte, finalmente, una postura abierta o “posibilista” hacia el texto firmado indica, de un lado, su carácter subordinado a la ley y a los gobernantes y, de otra, la consciencia de que a partir de ese momento tendrían que “convivir” con el convenio y sacarle el mayor partido posible.

El documento citado dice literalmente:

NOTAS SOBRE DIVERSOS ASPECTOS DEL CONVENIO 69 CONSIDERACIONES PREVIAS

Las negociaciones para el Convenio 69 fueran largas y laboriosas. La iniciación de todo el proceso tuvo lugar cuando en Mayo de 1964, el Sr. Vicepresidente, en entrevista con el Sr. Ministro de Hacienda (con asistencia de los Señores Urmeneta, Bañón, Saralegui y Troncoso) le dijo que la Diputación Foral de Navarra quería tratar con él del Convenio y de empréstito, y el Sr. Navarro Rubio contestó: “Trataremos de las dos cosas juntas”. Hay que hacer observar que no existía Acuerdo de S.E. previo a estas importantísimas expresiones, pero la suerte ya quedó echada. Posteriormente los hubo y se designaron dos Comisiones, una que pudiéramos llamar política y otra de trabajo.

Se iniciaron entonces unas series de estudios, reuniones, trabajos, peticiones de opinión, etc., que culminaron en la redacción de un anteproyecto de Convenio donde se plasmaban todos los puntos de vista que podían convenir a Navarra. Este anteproyecto se hizo en contra del consejo del Director de Hacienda.

Durante todo el verano se consumieron largas jornadas de trabajo y finalmente el texto se envió al Ministerio. Jamás se tomó como base de trabajo este texto. Sin embargo sirvió para que el Ministerio conociese el “tope” de las aspiraciones de Navarra y tratara naturalmente de rebajar todo lo posible.

Por su parte, y andando mucho tiempo, también redactó un anteproyecto completo el Ministerio que por sus directrices y finalidades hubo de ser devuelto al Ministerio sin entrar ni a considerarlo. Esta actitud, enérgica y acertada, dio la medida de las convicciones y actuación de los comisionados de Navarra.

La primera fase de las negociaciones constituyó un penoso forcejeo entre comisiones de trabajo de una y otra parte y comisiones políticas. Se avanzó algo en lo fácil y se estancaron las discusiones en lo difícil, allí donde las posturas eran absolutamente opuestas (Utilidades), por ejemplo. Se pasó mucho tiempo y casi se abandonó el quehacer.

Cuando se reanudó comenzaron de nuevo las discusiones, pero se fueron sentando puntos de acuerdo, más o menos a regañadientes por ambas partes. Siguió pasando el tiempo y llegó un momento en que se produjo una urgencia extraordinaria. Tan extraordinaria que se trabajó en Sanfermines, y de noche, y muy de prisa, y con una amenaza pendiente (sin expresión concreta) de que, o se terminaba inmediatamente, o aquello quedaba en suspenso hasta fecha indeterminada y a merced de unas consecuencias no definidas, pero posiblemente lamentables (para Navarra se entiende). Esto motivó el “galop” final en el que se quemaron etapas y se fijó sobre todo la aportación económica con excesiva prisa. El trabajo se redujo en definitiva a una pseudo-modernización del Convenio 41.

Momentos antes de la firma, los miembros de la Comisión estatal se encontraban contrariadísimos del texto, y se negaban a firmarlo. También ocurría esto con algún miembro de la Comisión de Navarra. Solamente firmó una persona por cada representación.

Pero el Convenio está suscrito y en marcha. Ahora viene muy bien analizar alguna de sus partes y mirar al futuro, tomando el pasado como lección, ya que no es modificable.

Las ideas generales de la Comisión de Navarra con la dificultad de procurar no incurrir en contradicciones (estatuto real y estatuto personal por ejemplo) eran: mantener en el territorio la potestad fiscal de la Diputación Foral de Navarra; conceder a la condición civil de navarro los derechos que le pertenecen; establecer una correspondencia o reciprocidad entre ambas Administraciones; sentar como base importante la situación de las inmovilizaciones de las empresas (en Utilidades); no seguir con impuestos indirectos en administración y cobranza; no considerar las ventas al extranjero como realizadas en territorio común; no sujetar el cupo, ni el presente ni el futuro, a ninguna clase de datos básicos, cifras o circunstancias sino fijarlo como fruto de una negociación política sin evaluación previa. Desde luego también acceder a los deseos ministeriales de no favorecer el fraude o la evasión fiscales, y mantener en ambos territorios análogas presiones en indirectos.

Además, reducir todo lo posible las inspecciones estatales, reemplazándolas por las Comisiones Coordinadoras; reformar la Junta arbitral, haciéndola más neutral y jurídica; mantener declaraciones explícitas de las facultades de la Diputación Foral de Navarra; modernizar el sistema de clasificación de los contribuyentes por la Renta; no encajar demasiado el sistema fiscal de Navarra en una sistemática igualdad con el estatal; suprimir todo motivo de discusiones sobre la validez de las letras expedidas en Navarra dentro de todo el territorio nacional, etc. etc.

Párrafo aparte merece la no consecución de los deseos personales del Director de Hacienda de que el Convenio 69 tuviese una parte solamente económica (desarrollo, actuaciones en Navarra de instituciones y entidades del Estado, etc., aspectos financieros públicos de las empresas como la emisión de obligaciones), como se proyectó con el Sr. Subsecretario de Hacienda (Sr. Sánchez Cortés) en tiempos de la Vicepresidencia del Sr. Gortari, sin que nada se obtuviera en este aspecto.

También deben destacarse las vicisitudes por las que atravesó la aplicación de un principio ya citado de "reciprocidad" que propugnaba la Comisión de Navarra frente al esmerado y detallista cuidado que mostraron los comisionados estatales en señalar las condiciones para tributar al Estado por Utilidades (seguiremos llamando así al impuesto o impuestos nacidos de esta antigua Contribución) las empresas que obtienen beneficios por sus ventas en territorio común; se adujeron por Navarra los enormes beneficios que obtienen en su territorio miles de empresas domiciliadas fuera de Navarra y tributarias al Estado. Baste señalar el importantísimo grupo de los bancos, las fábricas de tejidos, las de automóviles (antes de instalarse AUTHI), motos y bicicletas, las de muchísimos productos químicos, mineras de carbón, siderometalúrgicas, de maquinaria, etc.. Siendo imposible establecer y observar una norma para que tributen a Navarra estas empresas por los beneficios que en ella obtienen, lo que sería la perfecta reciprocidad, se debe inclinar la balanza del trato equitativo en las

otras a favor de Navarra, de modo que las empresas establecidas aquí tributen a la Hacienda foral por encima de lo que una determinación fríamente matemática (inmovilizaciones, ventas) señalaría. No se consiguió inclinar a favor de Navarra las cláusulas del Convenio 69 como se deseaba, no obstante las reiteradas discusiones sobre este aspecto tan importante y evidente, a nuestro parecer, en las que se quería elevar la consideración de las inmovilizaciones, primándolas sobre los conceptos de capital y ventas.

Se hablaban muchas veces dos idiomas distintos en aquellas reuniones. Los navarros partían de la base Foral como derecho. Los estatales tendían a la uniformidad y al control ministerial como meta, pasando por una gran elevación del cupo. Navarra quería más atribuciones, más independencia fiscal en su actividad, más reconocimiento de los hechos modernos derivados de la economía actual, intervención de capital extranjero, exportaciones, etc. El Ministerio quería saber más interioridades, no permitir "privilegios" (sorprendentemente no hicieron presión sobre la exención de las herencias directas), su base jurídica ignoraba el Fuero, era igualitaria con el territorio común toda su tendencia, y esgrimía el argumento de un futuro de España integrada en el MEC donde se exigiría (no es así) una igualdad fiscal, llegando desde luego a la Tasa sobre Valor Añadido como consecuencia entre otros pormenores.

En este momento debemos subrayar que no se realizó una gestión de altura, de carácter político, que fue recomendada, y que estimamos pudo ser beneficiosa.

La aportación económica no nos atrevemos casi a comentarla. La estimamos excesiva, al menos en 100 millones y siempre lo dijimos, no obstante ser menos que la mitad de la primera petición estatal, y tener una parte fija que irá reduciendo con el tiempo su importancia proporcional. Se fraguó con apresuramientos y una intervención de casi "laudo". Debe ponerse mucho interés en la revisión de las partes variables por motivos bien conocidos.

Estas consideraciones, las cuartillas que han redactado diversos Jefes de la Dirección de Hacienda y un rápido repaso del propio Convenio 69 en una sesión especial de la Comisión de Estudios Financieros estimamos que pueden llegar a dar una imagen excelente de lo que se desea concretar en orden a los puntos mejorables del repetido Convenio 69, al menos como una primera e importante fijación de criterio.

Pamplona, 21 de Agosto de 1971

¹ Parece querer referirse al Mercado Europeo Común.

II. EL CONTEXTO Y EL PROCESO DEL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969

Los precedentes del Convenio de 1969

No creo que sea interesante volver a insistir sobre la naturaleza jurídica y constitucional, actual e histórica, de los convenios económicos entre Navarra y el Estado, para ello me remito a otros estudios². Sí puede serlo, en cambio, hacer un rápido recorrido por los convenios precedentes al que negoció el señor Troncoso.

Como es sabido, el convenio de 1877, conocido como Tejada Valdosera, es considerado el primero de todos ellos. En 1927 el vigente convenio fue objeto de un proceso de negociación entre la Diputación de Navarra y el Directorio Militar que gobernaba España para incrementar el cupo y adoptar el sistema fiscal navarro a los cambios sociales y económicos operados desde la firma de aquel. De tal negociación surgió el segundo convenio económico formalizado por el real decreto de 15 de agosto de 1927. Este convenio elevó el cupo de 8.000.000 de reales (2.000.000 de pesetas) a 6 millones de pesetas. Se hizo constar expresamente su carácter pactado y la inalterabilidad unilateral del convenio por parte del Estado, así como el reconocimiento de las facultades de la Diputación para mantener y establecer el régimen tributario que estimase procedente, siempre y cuando no contraviniese los pactos internacionales suscritos por el Estado, los términos del convenio o los intereses del Estado. Se formuló por primera vez la autonomía financiera de Navarra y se establecieron criterios de armonización para resolver los conflictos que pudiesen surgir entre ambas administraciones³.

Es importante considerar que el Convenio Económico de 1927 reconoció de modo expreso la autonomía fiscal de Navarra para establecer y gestionar un régimen tributario propio y el carácter pactado del convenio, por lo que resulta inalterable unilateralmente. La autonomía fiscal se halla limitada por los pactos internacionales, por el propio convenio y por las contribuciones, rentas o impuestos del Estado, y por la alta inspección del Estado. En tales límites se plasmaba la idea de la “unidad constitucional”, dentro de la cual Navarra poseía una reconocida capacidad de autogobierno, resto de su antigua soberanía como comunidad política, tras el proceso de integración en el sistema constitucional que formalizó la ley de 16 de agosto de 1841.

Se creó la junta arbitral para revisar las discrepancias de la Diputación de Navarra sobre la cifra relativa de negocios a efectos del impuesto de sociedades, formada por un representante de cada administración y presidida por un magistrado del Tribunal Supremo designado por el Gobierno (Base 2^a-5^a). Va a seguir dotada de mayores competencias en los convenios de 1941, 1969 (art. 19) y 1990 (art. 45).

² Véase, J. A. RAQUIN LIZARRAGA, “El Convenio económico (art. 45)”, en *Comentarios a la LORAFNA* (dir. Juan A. SANTAMARÍA PASTOR), MAP, Madrid, 1992; E. SIMÓN ACOSTA, “El Convenio económico”, en *Revista Española de Derecho financiero*, nº 98 (abril-junio 1998), pp. 213 y ss.; y toda la bibliografía citada a lo largo de estas páginas.

³ Para un estudio más detallado, véase, J. A. del BURGO AZPÍROZ, *La autonomía financiera de Navarra. El sistema de Convenio económico*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1996; y J. C. ALLI, “Fiscalidad y crecimiento económico. 150 aniversario de la reforma de Mon-Satillán y su repercusión en Navarra”, en *RJN*, 20 (1995), *in toto*.

Este convenio fue mantenido en vigor durante la II República que se definió en el artículo 1 de la constitución de 1931 como *un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y de las Regiones*.

Tras la guerra civil se aprobó un nuevo convenio por la ley de 8 de noviembre de 1941 como consecuencia de la importante depreciación monetaria producida durante los años de la II República y de la guerra civil. El cupo se elevó a 21.000.000 de pesetas y se resolvieron diversos problemas de armonización provocados por la entrada vigor de la reforma fiscal.

Recogió los caracteres propios del sistema ya fijados en el convenio de 1927: naturaleza paccionada, reconocimiento de la autonomía fiscal navarra con los límites fijados en el convenio anterior, determinación de los criterios de armonización, fijación de un cupo único e inalterabilidad unilateral por el Estado. Se introdujo la junta arbitral que conocería de las cuestiones sobre *la interpretación y aplicación del Convenio*, con una composición paritaria, aunque su presidente era designado por el Gobierno.

El Convenio Económico de 1969

El Convenio Económico de 1969 fue uno de los más laboriosos en su negociación, pues ese proceso se prolongó por espacio de cinco largos años. El acta del convenio se firmó en Madrid el 19 de julio de 1969 y fue incorporado al ordenamiento jurídico por el decreto-Ley 16/1969, de 24 de julio.

Las causas de este nuevo convenio fueron, como ha venido siendo habitual, la actualización del cupo y la armonización fiscal. Así lo recogió la exposición de motivos del D.L. 16/1969, de 24 de julio: “Las mismas causas que motivaron el texto de 1941 justifican hoy su renovación y puesta al día, y esa labor se ha llevado a cabo con la Diputación foral, que ha respondido con su tradicional dignidad y patriotismo”. Pero tampoco podemos despreciar el cambio coyuntural económico y social que se había producido en España, en general (el fenómeno del “desarrollismo”) y que estaba teniendo un especial reflejo en dos provincias que, curiosamente, eran Navarra y Álava, merced a una progresiva industrialización de servicios en sus áreas metropolitanas, un claro paso de una economía agrícola a una mixta, moderna y bien dotada, de la que aún hoy pueden apreciarse consecuencias positivas⁴.

Existían importantes reformas tributarias, producidas por las leyes de Reforma Tributaria de 26 de diciembre de 1957 y, sobre todo, por la ley de 11 de junio de 1964, que hicieron “inaplazable y acuciante la necesidad de sustituir los distintos impuestos” por los cambios de naturaleza jurídica y económica, suponiendo esta última la aparición en el sistema fiscal español del Impuesto sobre el Tráfico de Empresa (ITE), la introducción de la desgravación fiscal a la exportación que beneficiaba a los navarros sin contrapartida al Estado. Ello condujo a que quedasen desfasadas tanto las normas de armoni-

⁴ Me refiero a que, como sabemos, Álava y Navarra tenían un peculiar sistema económico (convenio y concierto), como lo que estamos examinando. Sobre el crecimiento de Navarra en esos años y con respecto al resto del territorio nacional, véase al respecto: M. FERRER, “La segunda generación de regiones industriales: Navarra”, en *Cambio industrial y desarrollo regional en España*, Oikos-tau, Barcelona, 1995, pp. 195-222. También, “Un plan que transformó Navarra” y “Renovación total de los modos de producción agropecuarios”, en *Navarra y la Caja en 75 años, 1921-1996*, (de VVAA.), CAN, Pamplona, 1997, pp. 161 y ss.

zación fiscal acordados en el Convenio de 1941 como la cuantía del cupo⁵. Así lo recogió la exposición de motivos que, tras aludir a los cambios en la imposición, trata de la necesidad de adaptación de “la normativa al indicado cambio de circunstancias, se tenga en cuenta las actuales exigencias de la actividad financiera del Estado, con el consiguiente incremento del gasto público. Navarra actualiza su aportación al sostenimiento de las cargas generales del Estado precisamente en los momentos en que toda la actividad estatal se pone en esforzada tensión para alcanzar los fines de nuestro desarrollo en todos los órdenes”.

En el Convenio se ratificaron los principios propios del régimen foral contenidos en los convenios precedentes. Se utilizó el decreto-ley y el artículo único de aprobación del convenio, que se integraba como tal convenio a la norma que lo formalizaba para su incorporación al ordenamiento jurídico. El título preliminar del Convenio incorporó los principios del sistema basados en el pacto, en su inalterabilidad unilateral y en la armonización de las facultades tributarias de Navarra con los impuestos del Estado. Sus novedades más destacadas son las siguientes⁶:

a) Aunque el cupo económico ya se había bifurcado en dos en el Convenio de 1941⁷, ahora se produce la desaparición definitiva del carácter único del cupo⁸, que se desglosó en los siguientes conceptos, mucho más elevados que entre los convenios anteriores:

- Cupo contributivo fijo de 230 millones de pesetas anuales⁹.
- Compensación anual revisable por la atribución a Diputación de los rendimientos de los impuestos indirectos fijada inicialmente en 390 millones de pesetas¹⁰.
- Compensación anual revisable por la desgravación fiscal a la exportación satisfecha por la administración estatal a empresas que tributaban a la Diputación, fijada inicialmente en 80 millones de pesetas¹¹.

Consideración como aportación de Navarra al sostenimiento de las cargas generales del Estado de la recaudación por el Estado del impuesto del Lujo

⁵ Véase al respecto para un mayor detalle: A. YUSTE JORDÁN, “La imposición directa de Navarra en los Convenios económicos de 1927, 1931 y 1969”, en *Revista Jurídica de Navarra*, nº 27 (enero-junio 1999), pp. 153 y ss.

⁶ Todas ellas según el desglose hecho por J. C. ALLI ARANGUREN, “El Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra tras su modificación por la ley 19/98, de 15 de junio”, en *Anales de Derecho*, 1, (2000), pp. 201 y ss.

⁷ Según un novedoso sistema que se había introducido en ese convenio y que había elevado el cupo a 21 millones de pesetas (algo más de 8,5 millones sobre el de 1927), E. SIMÓN ACOSTA, “El régimen tributario de Navarra”, en *Revista de Hacienda autonómica y local*, nº 61 (1991), pp. 43-44.

⁸ Así la denomina J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, “La autonomía fiscal de Navarra: los Convenios Económicos”, en *Comentarios a la LORAFNA*, p. 457.

⁹ Art. 20.1: “Se eleva a doscientos treinta millones de pesetas anuales, de acuerdo con la Diputación Foral de Navarra, y dentro de su vigente régimen jurídico-económico, el cupo contributivo de veintiún millones de pesetas señalado hasta ahora para dicha provincia”.

¹⁰ Art. 20.2: “La Diputación de Navarra satisfará al Estado, con independencia del cupo señalado en el número anterior, una compensación anual por la atribución al Erario provincial de los rendimientos del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, Impuestos sobre el Lujo (salvo el que grava la venta de gasolina supercarburante) e Impuestos Especiales (salvo el que recae sobre el petróleo y sus derivados”.

¹¹ Art. 20.3: “La Diputación de Navarra compensará anualmente a la Administración del Estado por la desgravación fiscal a la exportación, satisfecha por ésta a Empresas que tributen a la Diputación”.

que gravaba la gasolina supercarburante y del Especial sobre el petróleo y sus derivados¹².

b) Creación de dos comisiones coordinadoras de carácter paritario, la primera de impuestos directos y la segunda para coordinar los impuestos indirectos. Posteriormente serán refundidas en una sola¹³.

c) Modificación de la junta arbitral, con la finalidad de atribuir la presidencia al presidente del Tribunal Supremo.

d) La armonización del Impuesto sobre el Tráfico de Empresa (ITE) fue el aspecto tributario más importante del convenio.

Por acuerdo de la Diputación Foral de 26 de junio de 1964 se había creado el impuesto en Navarra, a reserva del futuro convenio económico: “El Estado y Navarra, en ejercicio de sus respectivas facultades, fijarán, en su día, el texto del Convenio Económico que en el futuro adecuará sus mutuas relaciones, con modificación de las actualmente existentes”.

El artículo 12 a lo largo de dieciséis normas detalla casuísticamente los criterios de armonización de muy distintas actividades industriales y mercantiles.

e) La desgravación fiscal a la exportación.

Hay que considerar, en primer lugar, que la ley 94/59, de 23 de diciembre, autorizó al Ministerio de Hacienda para proceder a “la devolución en todo o en parte de los impuestos indirectos que hubieren gravado los frutos, productos o artículos que sean exportados”. Se trataba con ello de “la devolución, mediante un acto administrativo único, por la Hacienda Pública, en favor de los exportadores, de la totalidad o parte de la tributación indirecta efectivamente soportada, mediata o inmediatamente, durante los procesos de producción, elaboración y comercialización, por frutos, productos y artículos objeto de exportación definitiva, con las limitaciones que establezcan en la materia los Convenios Internacionales suscritos por España” (art. 1 del D. 1255/70 de 16 de abril).

En efecto, de este modo las empresas exportadoras navarras recibían de la Hacienda del Estado una devolución de unos impuestos indirectos que no debían satisfacer, porque los abonaban a la Hacienda de Navarra. La medida compensatoria se contemplará en el artículo 20.3 de modo que “la Diputación de Navarra compensará anualmente a la Administración del Estado por la desgravación fiscal a la exportación satisfecha por ésta a Empresas que tributen a la Diputación”. Se configuró como una fórmula revisable anualmente sobre la cantidad prevista para los años 1970 y 1971.

Las notas destacan cómo Navarra insistió en la necesidad de que existiera “reciprocidad”, pero parece que las pretensiones de la comisión negociadora navarra –que desconocemos– no fueron, finalmente, aceptadas por el Estado

¹² Art. 20.6: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 15 el rendimiento anual del Impuesto de Lujo que grava la adquisición de gasolina supercarburante y del Especial sobre petróleo y sus derivados, se considerará como una aportación más de Navarra al sostenimiento de las cargas generales de la Administración del Estado”.

¹³ Fue regulada por el decreto 76/1973, de 18 de enero, publicado en el *BOE* núm. 25 de 29 de enero. Para J. I. del BURGO (*Régimen Foral de Navarra. Los Convenios Económicos*, Pamplona, 1972, p. 135), se trata de un “instrumento de diálogo adecuado para resolver, o al menos encauzar, los posibles problemas que puedan surgir entre ambas Administraciones en la aplicación del principio de armonización tributaria que preside el convenio”.

que consiguió un gran volumen económico esos dos primeros años, revisable posteriormente¹⁴. En este punto, el Sr. Troncoso se lamenta de ello.

Este Convenio fue modificado parcialmente en 1978 y 1979, como consecuencia de la reforma fiscal de Fernández Ordoñez. La ley 18/1986, de 5 de mayo, lo adoptó a la nueva imposición indirecta por la desaparición del ITE y la implantación del IVA, si bien ciñéndose a los puntos de conexión y revisando el sistema de cálculo de las compensaciones variables.

La valoración del Convenio de 1969

Este es el contexto en que nace el documento titulado *Notas sobre diversos aspectos del Convenio 69*, fechado en Pamplona el 21 de agosto de 1971, dos años después de la firma del convenio y de formalización por el decreto-ley 16/69, de 24 de julio, que tiene el valor del testimonio directo y próximo, como vamos a ver. Como se ha señalado, y aunque no consta de forma expresa quién fue su autor, se atribuye a quien fuera el director de Hacienda de Navarra, Miguel Troncoso.

Efectivamente, la descripción de los acontecimientos se hace con una notoria proximidad a los mismos, sobre todo en lo que se refiere al proceso de negociación, pero también se aprecia en el detalle técnico de los contenidos, propio de quien participó como lo hizo el señor Troncoso en la reunión de mayo de 1964. La existencia de valoraciones reticentes de los comportamientos y resultados son coincidentes con determinados juicios de valor que se expresaron por diversos funcionarios durante el proceso. Como se ha dicho ya, además la forma de la redacción indica que fue elaborado como informe a la Diputación, lo que era propio de los directores que despachaban con la corporación en las sesiones de la misma.

En una prosa clara, pese al carácter de notas —quizá para su exposición dentro de un despacho—, muestra aspectos muy interesantes, sobre todo referidos a ciertas impericias negociadoras y a la ausencia de una postura oficial clara por parte de Navarra que llevaron, en parte, a la firma de un convenio no del todo adecuado. Después muestra su interés en aprovechar el convenio firmado y sacarle el mayor partido posible para Navarra.

El autor destaca cómo la iniciativa y el contenido de la reunión con el ministro de Hacienda en mayo de 1964 se hizo sin propuesta de la dirección y acuerdo de la Diputación: “Hay que hacer observar que no existía Acuerdo de S. E. previo a estas importantísimas expresiones, pero la suerte ya quedó echada. Posteriormente los hubo y se designaron dos Comisiones, una que pudiéramos llamar política y otra de trabajo”.

Quiere dejar claro que el documento o “anteproyecto de convenio” se elaboró contra el consejo del director de Hacienda: “Se iniciaron entonces unas series de estudios, reuniones, trabajos, peticiones de opinión, etc., que culminaron en la redacción de un anteproyecto de Convenio donde se plasmaban todos los puntos de vista que podían convenir a Navarra. Este anteproyecto se hizo en contra del consejo del Director de Hacienda”. Esto es valorado como un error estratégico en la negociación, por cuanto per-

¹⁴ Así lo ratifica el estudio más completo sobre la materia, de J. A. del BURGO AZPÍROZ, *La autonomía financiera de Navarra*, cit., pp. 70 y ss.

mitió al Ministerio de Hacienda conocer las aspiraciones de la Diputación Foral: “Durante todo el verano se consumieron largas jornadas de trabajo y finalmente el texto se envió al Ministerio. Jamás se tomó como base de trabajo este texto. Sin embargo sirvió para que el Ministerio conociese el «tope» de las aspiraciones de Navarra y tratara naturalmente de rebajar todo lo posible”.

Expresa cómo el director de Hacienda de Navarra tenía unos “deseos personales” en cuanto consecución de algunos objetivos que no se lograron: “Párrafo aparte merece la no consecución de los deseos personales del Director de Hacienda de que el Convenio 69 tuviese una parte solamente económica (desarrollo, actuaciones en Navarra de instituciones y entidades del Estado, etc., aspectos financieros públicos de las empresas como la emisión de obligaciones), como se proyectó con el Sr. Subsecretario de Hacienda (Sr. Sánchez Cortés) en tiempos de la Vicepresidencia del Sr. Gortari, sin que nada se obtuviera en este aspecto”.

También reprocha que no se hubiera atendido la recomendación de hacer “una gestión de altura, de carácter político”, que solía consistir en una audiencia de la Diputación con el Jefe del Estado, general Franco, invocando los “méritos” de Navarra en la guerra civil: “En este momento debemos subrayar que no se realizó una gestión de altura, de carácter político, que fue recomendada, y que estimamos pudo ser beneficiosa”.

Como, a pesar de todo, el convenio había sido firmado, hace una propuesta de acciones de futuro: “Pero el Convenio está suscrito y en marcha. Ahora viene muy bien analizar alguna de sus partes y mirar al futuro, tomando el pasado como lección, ya que no es modificable”.

El autor está pensando en los aspectos inaceptables o, cuando menos, modificables y mejorables del convenio en el futuro: “Estas consideraciones, las cuartillas que han redactado diversos Jefes de la Dirección de Hacienda y un rápido repaso del propio Convenio 69 en una sesión especial de la Comisión de Estudios Financieros, estimamos que pueden llegar a dar una imagen excelente de lo que se desea concretar en orden a los puntos mejorables del repetido Convenio 69, al menos como una primera e importante fijación de criterio”.

Los numerosos detalles técnicos de fiscalidad y sobre los criterios de armonización y el cupo, así como el conocimiento directo del proceso, nos confirman la idea de que fue su autor el director de Hacienda Troncoso. Incluso ha de situarse este documento como testimonio de las tensiones existentes entre dicha dirección y la de Planificación y Desarrollo, de la que era responsable el señor Saralegui.

Califica a las negociaciones como “largas y laboriosas” distinguiendo varias fases:

a) Iniciación

“La iniciación de todo el proceso tuvo lugar cuando en Mayo de 1964, el Sr. Vicepresidente, en entrevista con el Sr. Ministro de Hacienda (con asistencia de los Señores Urmeneta, Bañón, Saralegui y Troncoso) le dijo que la Diputación Foral de Navarra quería tratar con él de Convenio y de empréstito, y el Sr. Navarro Rubio contestó “Trataremos de las dos cosas juntas”.

b) Anteproyectos de convenio

“Se iniciaron entonces unas series de estudios, reuniones, trabajos, peticiones de opinión, etc., que culminaron en la redacción de un anteproyecto de Convenio donde se plasmaban todos los puntos de vista que podían convenir a Navarra”. “Durante todo el verano se consumieron largas jornadas de trabajo y finalmente el texto se envió al Ministerio. Jamás se tomó como base de trabajo este texto”.

“Por su parte, y andando mucho tiempo, también redactó un anteproyecto completo el Ministerio que por sus directrices y finalidades hubo de ser devuelto al Ministerio sin entrar ni a considerarlo. Esta actitud, enérgica y acertada, dio la medida de las convicciones y actuación de los comisionados de Navarra”.

c) Primera negociación

“La primera fase de las negociaciones constituyó un penoso forcejeo entre comisiones de trabajo de una y otra parte y comisiones políticas. Se avanzó algo en lo fácil y se estancaron las discusiones en lo difícil, allí donde las posturas eran absolutamente opuestas (Utilidades), por ejemplo. Se pasó mucho tiempo y casi se abandonó el quehacer”, dirá con cierta pesadumbre.

d) Terminación y firma

“Cuando se reanudó comenzaron de nuevo las discusiones, pero se fueron sentando puntos de acuerdo, más o menos a regañadientes por ambas partes. Siguió pasando el tiempo y llegó un momento en que se produjo una urgencia extraordinaria. Tan extraordinaria que se trabajó en Sanfermines, y de noche, y muy de prisa, y con una amenaza pendiente (sin expresión concreta) de que, o se terminaba inmediatamente, o aquello quedaba en suspenso hasta fecha indeterminada y a merced de unas consecuencias no definidas, pero posiblemente lamentables (para Navarra se entiende). Esto motivó el «galop» final en el que se quemaron etapas y se fijó sobre todo la aportación económica con excesiva prisa”.

“Momentos antes de la firma, los miembros de la Comisión estatal se encontraban contrariadísimos del texto, y se negaban a firmarlo. También ocurría esto con algún miembro de la Comisión de Navarra. Solamente firmó una persona por cada representación”.

Constata el autor las diferentes concepciones y finalidades de las partes en el proceso negociador: “Se hablaban muchas veces dos idiomas distintos en aquellas reuniones. Los navarros partían de la base Foral como derecho. Los estatales tendían a la uniformidad y al control ministerial como meta, pasando por una gran elevación del cupo. Navarra quería más atribuciones, más independencia fiscal en su actividad, más reconocimiento de los hechos modernos derivados de la economía actual, intervención de capital extranjero, exportaciones, etc. El Ministerio quería saber más interioridades, no permitir “privilegios” (sorprendentemente no hicieron presión sobre la exención de las herencias directas), su base jurídica ignoraba el Fuero, era igualitaria con el territorio común toda su tendencia, y esgrimía el argumento de un futuro de España integrada en el MEC donde se exigiría (no es así) una igualdad fiscal,

llegando desde luego a la Tasa sobre Valor Añadido como consecuencia entre otros pormenores”.

e) Pretensiones negociadoras de la representación navarra

Para Troncoso, “las ideas generales de la Comisión de Navarra con la dificultad de procurar no incurrir en contradicciones (estatuto real y estatuto personal por ejemplo)”, eran:

- mantener en el territorio la potestad fiscal de la Diputación Foral de Navarra;
- conceder a la condición civil de navarro los derechos que le pertenecen;
- establecer una correspondencia o reciprocidad entre ambas administraciones;
- sentar como base importante la situación de las inmovilizaciones de las empresas (en Utilidades);
- no seguir con impuestos indirectos en administración y cobranza;
- no considerar las ventas al extranjero como realizadas en territorio común;
- desde luego también acceder a los deseos ministeriales de no favorecer el fraude o la evasión fiscales, y mantener en ambos territorios análogas presiones en indirectos.
- reducir todo lo posible las inspecciones estatales, reemplazándolas por las comisiones coordinadoras;
- reformar la junta arbitral, haciéndola más neutral y jurídica;
- mantener declaraciones explícitas de las facultades de la Diputación Foral de Navarra;
- modernizar el sistema de clasificación de los contribuyentes por la Renta;
- no encajar demasiado el sistema fiscal de Navarra en una sistemática igualdad con el estatal; y
- suprimir todo motivo de discusiones sobre la validez de las letras expedidas en Navarra dentro de todo el territorio nacional, entre los más sobresalientes.

Como ejemplo de los debates y desencuentros que se produjeron a lo largo del proceso negociador, explica el autor algunos asuntos concretos: “También deben destacarse las vicisitudes por las que atravesó la aplicación de un principio ya citado de «reciprocidad» que propugnaba la Comisión de Navarra frente al esmerado y detallista cuidado que mostraron los comisionados estatales en señalar las condiciones para tributar al Estado por Utilidades (seguiremos llamando así al impuesto o impuestos nacidos de esta antigua Contribución) las empresas que obtienen beneficios por sus ventas en territorio común; se adujeron por Navarra los enormes beneficios que obtienen en su territorio miles de empresas domiciliadas fuera de Navarra y tributarias al Estado. Baste señalar el importantísimo grupo de los bancos, las fábricas de tejidos, las de automóviles (antes de instalarse AUTHI), motos y bicicletas, las de muchísimos productos químicos, mineras de carbón, siderometalúrgicas, de maquinaria, etc. Siendo imposible establecer y observar una norma para que tributen a Navarra estas empresas por los beneficios que en ella obtienen, lo que sería la perfecta reciprocidad, se debe inclinar la balanza del trato equitativo en las otras a favor de Navarra, de modo que las empresas establecidas aquí tributen a la Hacienda foral por encima de lo que una determinación frí-

amente matemática (inmovilizaciones, ventas) señalaría. No se consiguió inclinar a favor de Navarra las cláusulas del Convenio 69 como se deseaba, no obstante las reiteradas discusiones sobre este aspecto tan importante y evidente, a nuestro parecer, en las que se quería elevar la consideración de las inmovilizaciones, primándolas, sobre los conceptos de capital y ventas”.

f) Cuantía del cupo

El autor manifiesta su disconformidad con la cuantía de la aportación económica al Estado que “se fijó... con excesiva prisa”. La comisión navarra partía de “no sujetar el cupo, ni el presente ni el futuro, a ninguna clase de datos básicos, cifras o circunstancias sino fijarlo como fruto de una negociación política sin evaluación previa”. De ahí que el resultado le merezca un juicio negativo: “La aportación económica no nos atrevemos casi a comentarla. La estimamos excesiva, al menos en 100 millones y siempre lo dijimos, no obstante ser menos que la mitad de la primera petición estatal, y tener una parte fija que irá reduciendo con el tiempo su importancia proporcional. Se fraguó con apresuramientos y una intervención de casi «laudo». Debe ponerse mucho interés en la revisión de las partes variables por motivos bien conocidos”.

g) Valoración final del Convenio de 1969

El autor formuló una conclusión sobre todo el proceso y su resultado: “El trabajo se redujo en definitiva a una pseudo-modernización del Convenio 41”. No obstante, señala las deficiencias que existe, a su juicio, “en orden a los puntos mejorables del repetido Convenio 69”. A partir de aquí sólo queda tratar de construir algo mejor con el texto definitivo y aprobado, labor en la que él solo pudo estar cuatro años más.

* * *

Sin embargo, la línea seguida en el Convenio de 1969 será potenciada en el de 1990 dentro del marco y los principios de la constitución de 1978 para hacer efectivo el principio de solidaridad en la cuantificación objetivada de la contribución de Navarra a las cargas generales del Estado, como en cuanto a la cada vez mayor precisión de los puntos de conexión y los criterios de armonización de los distintos impuestos.

En fin, como destaca el propio autor de las notas, se aprecia el duro embate entre el foralismo y el deseo uniformizador e igualitario del Estado que argüía un futuro común europeo en materia de imposición, cosa que no ha sido así, al menos por el momento. Claramente se aprecia la pugna negociadora. Esta autonomía financiera es necesaria en cualquier territorio para su subsistencia diferenciada (*pecunia nervus belli*). Pero también aprecia la solidaridad de Navarra con el resto del Estado; eso sí, velando por sus intereses inmediatos y próximos, como es lógico.

Pero precisamente –como han destacado todos los autores que en Navarra han estudiado con detalle el régimen fiscal– en estas negociaciones está la esencia del carácter pactado de la foralidad Navarra y, especialmente, en los convenios está uno de los pilares que sostienen ésta. Y, a la postre, esta negociación, como las demás –y por duras o infructuosas que sean–, son un signo

inequívoco de igualdad negociadora y, por lo tanto, de que “la naturaleza del poder tributario de Navarra es equivalente a la que ostenta el Estado y a su vez se diferencia del poder que ostentan las CC. AA. en materia tributaria”¹⁵.

RESUMEN

Las negociaciones sobre el Convenio Económico de 1969 se prolongaron durante cinco años, lo que da muestra de su dificultad. Este Convenio se incorporó al ordenamiento jurídico por el decreto-ley 16/1969, de 24 de julio.

Son de sobra conocidas las dificultades que hubo en su aprobación, tal y como ha resaltado la doctrina. Pero no es común encontrar un documento que, como el que aquí se presenta y comenta, muestre claramente las difíciles negociaciones y los problemas que suscitó en su aplicación.

En este trabajo se expone ese informe, se sitúa históricamente el Convenio y se hace un análisis jurídico de su contenido y posterior evolución.

ABSTRACT

The negotiations for the 1969 Economic Agreement lasted five years, which goes to demonstrate the difficulties involved. This Agreement was incorporated in the legal code by decree law 16/1969 of the 24th of July.

As the doctrine highlights, the problems involved in having the Agreement approved are all-too-well known. However, it is not so common to find a document, such as the one presented and commented on here, that illustrates clearly the complex negotiations and the problems that arose when it came to applying the Agreement.

This study exhibits the report, situates the Agreement in historical terms and makes a legal analysis of its contents and later evolution.

¹⁵ J. A. del BURGO, *La autonomía financiera de Navarra*, cit., p. 100; para un estudio más en detalle de los principios de autonomía financiera, del carácter pactado, la inalterabilidad unilateral del convenio y armonización, pueden verse, del mismo autor y libro, las pp. 269 y ss.