



# EL CONVENIO ECONÓMICO NAVARRA — ESTADO

Juan Ramón JIMÉNEZ PÉREZ  
*juanrjimenezperez@yahoo.es*

El presente artículo sobre el Convenio económico entre Navarra y el Estado, tiene una finalidad divulgativa, dirigido al lector que desee conocer los aspectos generales del mismo y no alberga, por lo tanto, en su contenido, ninguna pretensión de mayor alcance histórico, jurídico o económico. Lo aquí escrito, se basa en el libro "Convenio Económico Navarra-Estado: Origen, implicaciones y retos de futuro", editado por la Hacienda de Navarra y la Cámara de Comptos y se hace eco de las intervenciones recogidas en la Jornada del mismo nombre celebrada en Pamplona el 2 de Marzo de 2018.

El Convenio Económico, es el sistema de financiación propio de Navarra. Deriva de sus derechos históricos, que están amparados por la Constitución. Determina las competencias de Navarra para establecer y recaudar los impuestos que los ciudadanos y empresas navarras han de

pagar a la Hacienda Foral. Asimismo determina el método para fijar la aportación que la Comunidad Foral debe satisfacer al Estado para financiar las competencias no asumidas por Navarra. Establece, también, la necesidad de acordar los objetivos en materia de estabilidad presupuestaria con el Estado, (déficit y deuda pública sobre PIB). Navarra, por tanto, tiene potestad para regular la normativa, gestión, inspección, recaudación y revisión en vía administrativa de sus tributos, con las mismas facultades que tiene la Hacienda Pública del Estado.

Son características principales del Convenio económico: su fundamento histórico, como potestad que Navarra conserva desde que era Reino y ha llegado hasta hoy con numerosas modificaciones y actualizaciones siempre pactadas; ser constitucional ya que la Carta Magna, en su disposición adicional primera, "ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales", entre los que se encuentra la actividad tributaria y financiera. Por tanto, la Ley Estatal que regula el Convenio Económico, forma parte de lo que podríamos llamar Bloque de Constitucionalidad a través de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, del artículo 45 de la Ley de Amejoramiento y de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas.

Tiene también un carácter pactado entre las representaciones de Navarra y del Estado y, por tanto, es inmodificable unilateralmente y solo puede ser modificado por acuerdo entre ambas administraciones. Es indefinido, aunque ha sido actualizado en distintas ocasiones para ser adaptado a las necesidades de cada momento. El Convenio Económico no tiene fecha de caducidad. Finalmente es una ley bilateral que regula únicamente las relaciones entre Navarra y el Estado, sin que afecte o interfiera en otros territorios.

<p>CONVENIO ECONÓMICO NAVARRA- ESTADO</p> <p>Origen, implicaciones y retos de futuro</p>	<p>NAFARROAREN ETA ESTATUAREN ARTEKO HITZARMEN EKONOMIKOA</p> <p>Jatorria, ondorioak eta etorkizuneko erronkak</p>
--	--





ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

El Convenio Económico tiene su origen en la Ley de Modificación de Fueros, conocida como Ley Paccionada de 16 de Agosto de 1841. Supuso la abolición del Reino y la consideración de Navarra como provincia foral, pero conservando una amplia autonomía. En lo económico, mantuvo la capacidad para establecer y recaudar sus propios tributos. Desde entonces, Navarra y el Estado han acordado cinco convenios para adaptar el régimen foral al escenario político y socio-económico de cada momento. La primera modificación tuvo lugar en 1877, en medio de un clima antifuerista contrario a los regímenes fiscales de Navarra y del País Vasco. El Gobierno central intentó eliminar la autonomía tributaria de Navarra, pero no lo hizo a cambio de elevar la aportación de Navarra hasta los ocho millones de reales. Durante los años siguientes, se producen varios intentos centralistas para acabar con el régimen foral de Navarra. Los presupuestos del Estado de 1893 dan fe de ello y provocaron una fuerte reacción institucional y popular en Navarra, movimiento denominado la Gamazada. Finalmente no se llevó a cabo la pretensión del gobierno de España. En 1927 se aprueba un nuevo Convenio Económico, en la dictadura de Primo de Rivera, que reconoce formalmente por primera vez su carácter pactado y la autonomía fiscal de Navarra. Se puede decir que es el primer Convenio Económico con las características que lo definen actualmente. En 1941 y en 1969, se producen nuevas adaptaciones del Convenio, reforzando el régimen privativo foral y adaptándolo a las reformas fiscales estatales aprobadas en aquellos años.

El Convenio actualmente vigente se aprobó el 26 de Diciembre de 1990. La aprobación de la Constitución Española de 1978, la transferencia a Navarra de servicios estatales conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 1982 y la profunda reforma tributaria que conllevó la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, obligaron a una nueva negociación para acomodar el régimen foral de Navarra al nuevo escenario político y económico del país. Este Convenio ha sido objeto de modificaciones en 1998, 2003, 2007 y 2011.

Gaceta de Madrid n° 51, de 20 de febrero de 1877 que publica el RD de 19 de febrero donde se fija el cupo en dos millones de ptas.

En sus más de 180 años de existencia, el Convenio Económico ha coexistido con regímenes fiscales y tributarios de toda clase, hasta adaptarse a las exigencias establecidas por la Unión Europea para el mercado común europeo.

NECESIDAD DE ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA

La coexistencia de distintos regímenes fiscales en España obliga a establecer unas reglas que delimiten la competencia de cada administración en la recaudación de impuestos, a través de un mecanismo que se llama armonización tributaria. Por norma general, Navarra debe ajustarse a lo establecido por Europa y España en los impuestos indirectos, entre los que se encuentran el IVA y los impuestos especiales. Sin embargo tiene amplia autonomía para regular y recaudar las tasas y los impuestos directos de su territorio, como el IRPF y los impuestos de Patrimonio, Sociedades, Sucesiones y Donaciones.

En cualquier caso, esta autonomía está limitada por varios parámetros que Navarra debe respetar como: los Tratados y Convenios Internacionales; La normativa que emana de la Unión Europea; establecer y mantener una presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado; respetar y garantizar la libertad de circulación y establecimiento de las personas,



El texto de la ley de 16 de Agosto de 1841...
El texto de la ley de 16 de Agosto de 1841...
El texto de la ley de 16 de Agosto de 1841...

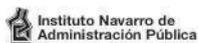
## LOS CONVENIOS ECONÓMICOS ENTRE NAVARRA Y EL ESTADO. DE LA SOBERANÍA A LA AUTONOMÍA ARMONIZADA

JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN  
Profesor titular de Derecho Administrativo  
de la Universidad Pública de Navarra

Prólogo:  
D. ELGENIO SIMÓN ACOSTA  
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario  
Profesor Ordinario de la Universidad de Navarra

Premio Martín de Azpilicueta 2009

Pamplona  
2010



bienes, capitales y servicios en todo el territorio español. Finalmente, utilizar la misma clasificación de actividades económicas que en territorio común para facilitar el intercambio de información.

### ÓRGANOS DE COORDINACIÓN ENTRE NAVARRA Y EL ESTADO

Dada la naturaleza paccionada del Convenio Económico, existen órganos de coordinación entre ambas administraciones –la navarra y la central-, tanto para negociar su aprobación y modificación como para realizar su seguimiento y resolver las discrepancias que surjan en su interpretación. Son: la Comisión negociadora, negocia y aprueba cualquier modificación del Convenio; la Comisión coordinadora, garantiza la correcta colaboración entre administraciones en la aplicación del Convenio y acuerda la aportación económica anual de Navarra al Estado; la Junta Arbitral: resuelve las discrepancias y conflictos que surgen entre ambas administraciones. Sus acuerdos solo pueden ser recurridos ante el Tribunal Supremo.

### LA APORTACIÓN AL ESTADO.

Navarra realiza anualmente una aportación económica al Estado por los servicios que no tiene transferidos y son prestados por la Administración central en nuestra Comunidad, así como por aquellos que son comunes a todo el país, como defensa, asuntos exteriores e instituciones centrales (Corona, Cortes Generales, Justicia, etc.). El peso

relativo de la aportación en los Presupuestos Generales de Navarra, se sitúa alrededor del 15% de los recursos totales, solamente por detrás de los gastos de Sanidad y Educación, lo que muestra la significación y trascendencia económica de la misma.

La aportación económica al Estado se calcula conforme a lo dictado por el Convenio Económico de 1990. En primer lugar se determina el importe de las competencias no asumidas por Navarra. A la cantidad resultante se le aplica un índice que se determina en función de la contribución de Navarra a la riqueza del país (renta relativa). Este porcentaje conocido como índice de imputación, es del 1,6%, superior al que le correspondería si se estableciera en función de su población 1,3%, lo que acentúa el carácter solidario de nuestra aportación a la financiación de las cargas generales del Estado. El cálculo se realiza cada cinco años. Cada año, la aportación se actualiza en función del porcentaje de incremento que experimenta la recaudación del Estado por los mismos impuestos convenidos.

Esto supone un riesgo para Navarra, ya que si aumentan los ingresos del Estado y los de Navarra no lo hacen en el mismo porcentaje, la aportación anual se incrementa y, por tanto, Navarra tendría menos dinero para financiar sus propios servicios como salud, educación, políticas sociales, infraestructuras, etc.

### OPORTUNIDADES Y RETOS FUTUROS DEL CONVENIO ECONÓMICO

Escuchamos a menudo manifestaciones que reclaman la supresión del sistema de Convenio/Concierto económico al objeto de garantizar la uniformidad del modelo tributario a nivel nacional y la igualdad de todos los españoles ante el mismo, de lo que se desprende la idea de que el Convenio económico supone un privilegio. El Convenio, no supone ningún privilegio inconfesable frente a otras Comunidades autónomas. El Convenio exige un ejercicio de rigor, responsabilidad fiscal y solidaridad con el Estado. Tenemos capacidad y autonomía para organizar nuestras cuentas públicas, nada más. Si somos malos gestores el Convenio se convertirá en una rémora para nuestras posibilidades de desarrollo presente y futuro. Si gestionamos el gasto y el ingreso público mejor que el Estado, nuestra Comunidad presentará unos





*Firma del Convenio Económico del periodo 2005-2009 por parte de Miguel Sanz, presidente de Navarra.*

indicadores económicos y sociales más satisfactorios. El Convenio económico, se ha demostrado eficiente a lo largo de toda su historia y ha sabido adaptarse a diferentes situaciones económicas y tributarias, a través del pacto y el acuerdo con el Estado.

Con el fin de garantizar un nivel de exigibilidad fiscal similar al del Estado y que Navarra no sea una isla fiscal, nuestra Comunidad debe mantener una "presión fiscal efectiva global equivalente" a la del Estado. Esto significa que la relación entre recaudación tributaria/PIB en Navarra tiene que ser equivalente a la del Estado. Desde que se acordó este requisito, nunca ha habido una denuncia por parte del Estado por incumplimiento del mismo.

Otras voces, afirman que la aportación de Navarra a la financiación de las cargas generales del Estado, debería ser superior. El método de cálculo de la aportación económica es compartido con el Estado, transparente y basado en datos auditados obtenidos de la Contabilidad Pública de ambas administraciones. El Convenio es solidario con el Estado y, como hemos dicho anteriormente, no supone ningún privilegio.

comunicación, tertulianos, etc. y los ataques y acusaciones indiscriminadas de privilegio e insolidaridad de nuestro sistema fundamental de autogobierno, tenemos que responder con la mayor transparencia y divulgación de cifras y datos a fin de que se conozcan bien los hechos antes de emitir opiniones poco veraces, basadas en la ignorancia o demagogia.

Poco se habla de un riesgo creciente que tiene que ver con el desbocado aumento de gasto público, déficit y deuda pública que presentan los presupuestos del Estado en los últimos años. El tamaño creciente de la Deuda pública española, que no solo sirve para financiar inversiones de capital, sino gasto corriente, hace que el pago de intereses y cuotas de amortización de la misma adquieran un enorme peso en el cálculo de la aportación. Su participación en las cargas no asumidas por Navarra, supera ya con creces el 50%. Es evidente que este problema se agudizará en los próximos años en los que la política monetaria del BCE será más restrictiva y los tipos de interés pasarán de ser negativos a ser positivos, incrementando la factura a pagar por el Estado a los tenedores de deuda.

En términos cotidianos, podríamos decir que el Convenio económico, permite a Navarra organizar nuestra casa con nuestros propios recursos y



capacidades, pero formamos parte de una comunidad de vecinos y, si ésta no se gestiona bien, la cuota vecinal que tenemos que pagar, será cada vez mayor, lo que nos dejará menos recursos disponibles para atender nuestras propias necesidades de gasto.

La mayor oportunidad que presenta el Convenio económico es la de ser utilizado como una herramienta de indudable valor para, a través de una política fiscal racional y atractiva, ayudar a las empresas navarras y a sus ciudadanos a conseguir altos estándares de competitividad y bienestar. Así ha sido tradicionalmente, con gobiernos sucesivos de PSN y UPN durante décadas pasadas. Durante las dos últimas legislaturas, el panorama ha cambiado sustancialmente tal y como ponen de relieve estudios fiscales comparativos publicados recientemente, que sitúan a Navarra dentro de las CCAA con más presión fiscal. Es evidente que una empresa valora determinados factores a la hora de decidir su ubicación en un territorio: estabilidad de su gobierno, infraestructuras públicas y de carácter tecnológico, disponibilidad y formación de sus recursos humanos, costes y productividad, etc.

La política tributaria es otro elemento que se percibe de gran importancia. Tenemos que ser competitivos en el tipo impositivo del Impuesto sobre sociedades y en el diseño de deducciones fiscales que apoyen la inversión, creación de empleo, innovación tecnológica, etc. El mantenimiento del Impuesto sobre el patrimonio (ninguno de los veintiocho países que forman parte de la U.E. lo mantiene) o el aumento del dos mil por cien (del 0,8% al 16%) aprobado en la legislatura pasada para las sucesiones situadas en la parte alta

de la tarifa, están ocasionando un gran daño al sistema tributario en su conjunto, atendiendo al principio de libre circulación de personas, bienes y capitales amparado por la Constitución. Disponer de una propuesta fiscal atractiva, que no penalice la residencia en Navarra, de personas físicas y jurídicas, es fundamental.

## CONCLUSIÓN

El Convenio es una de las herramientas fundamentales de nuestro autogobierno, que nos permite gestionar los gastos e ingresos de nuestro presupuesto con plena autonomía y capacidad de decisión.

Nos encontramos ante un sistema solidario, garante de nuestra soberanía fiscal, que hunde sus raíces en nuestros derechos históricos, que está amparado por la Constitución de 1978, que no supone ningún privilegio frente a otras Comunidades de régimen común y que, por su carácter pactado, presenta desde su nacimiento una gran estabilidad.

La capacidad normativa, en materia tributaria, que le otorga el Convenio, permite a Navarra diseñar e implementar una política fiscal acorde e incentivadora de los objetivos de política económica que defina el Gobierno de Navarra. Esta es una gran oportunidad que disponemos los navarros. Para lo bueno y lo menos bueno, dependemos exclusivamente de nosotros mismos. **PREGON**

*El autor es Profesor de la Universidad Complutense y ha sido Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra.*

# EL CONVENIO ECONÓMICO DE NAVARRA

Portada del sitio web del Gobierno de Navarra dedicado al Convenio Económico de Navarra:  
[https://www.navarra.es/home\\_es/especial/ConvenioEconomico](https://www.navarra.es/home_es/especial/ConvenioEconomico)