

La experiencia de la Comunidad Foral de Navarra*

(The experience of the Statutory Community of Navarre)

Asiaín, José Antonio

Leyre, 20-1º

31002 Pamplona

BIBLID [1138-8552 (2002), 18; 37-48]

El Gobierno de Navarra tomó la iniciativa para la elaboración del Convenio de 1990. Lo hizo tras llegar a la conclusión de que sólo mediante un nuevo Convenio sería posible la asunción, sin un coste desmesurado del Gobierno Foral, de los servicios estatales de educación y salud. Por parte de la Comunidad Foral la comisión negociadora estuvo integrada por prácticamente todos los partidos políticos con representación parlamentaria. La voluntad del Gobierno Foral era lograr el máximo consenso posible y ello se tradujo en la composición de la comisión.

Palabras Clave: Convenio económico. Tributos. Fiscal. Gobierno foral. Cupo.

Nafarroako Gobernuak aurrea hartu zuen 1990eko Hitzarmena prestatzeko lanei dagokienez. Eta hori, estatuko zerbitzuak diren hezkuntza eta osasuna, Hitzarmen berri baten bidez bakarrik har zitzakeela Foru Gobernuak bere gain –gehegizko kosturik gabe– ondozortatu eta gero gertatu zen. Foru Komunitatearen alde tik, parlamentuan ordezkariak zituzten alde rdi politiko ia guzti ek osatu zuten batzorde negoziatzaile a. Zite ke en adostasunik zabale na lortze a zen Foru Gobernuaren asmoa, eta hartatik etorri zen batzordearen osae ra.

Giltza-Hitzak: Ekonomia hitzarmena. Zergak. Fiskala. Foru Gobernu a. Kupo a.

Le Gouvernement de Navarre prit l'initiative de l'élaboration de la Convention de 1990. Il prit cette initiative après être arrivé à la conclusion que la prise en charge ne serait possible qu'au moyen d'une nouvelle Convention, sans un coût démesuré du Gouvernement Foral, des services étatiques de l'éducation et de la santé. Du côté de la Communauté Forale, la commission négociatrice était composée par presque tous les partis politiques ayant une représentation parlementaire. La volonté du Gouvernement Foral était d'obtenir le maximum possible de consensus et cela s'est traduit dans la composition de la commission.

Mots Clés: Convention économique. Impôts. Fiscal. Gouvernement foral. Contingent.

* Transcripción.

Buenos días.

Mis primeras palabras, lógicamente, las debo dedicar a agradecer a la Sociedad de Estudios Vascos, organizadora de estas jornadas cuya celebración considero es especialmente oportuna en un año como éste, el 2000, en el que por una parte se cumple el décimo aniversario del Convenio Económico, y por otra se anuncia ya el final de la vigencia del Concierto y por lo tanto la necesaria negociación de un nuevo Concierto.

Debo también agradecer al profesor De la Hucha su invitación a participar en este acto.

Lo que a mí se me ha pedido es que explique la gestación del Convenio Económico en 1990, y por ello necesariamente tengo que empezar mi intervención poniendo de manifiesto que quizá una de las peculiaridades de este Convenio de 1990 es que quien tomó la iniciativa para su elaboración fue el propio Gobierno de Navarra. Tradicionalmente la iniciativa para la elaboración de los Conciertos Económicos había partido siempre del Estado, de la Administración del Estado, ya fuera para armonizarlos con los nuevos impuestos estatales, ya fuera para tratar de elevar la cuantía de la aportación o ya fuera para ambas finalidades simultáneamente.

Así sucedió en los Conciertos Económicos de 1876, 1927, 1941 y 1969, y en etapas de transición entre el Concierto Económico de 1969 y el de 1990 también todas las iniciativas tomadas al respecto, lo mismo para armonizar el Convenio del 69 con las llamadas en su momento “medidas urgentes de reforma fiscal”, o la posterior armonización de las normas reguladoras del impuesto de la renta o del impuesto de sociedades, o un intento frustrado de iniciar la negociación de un nuevo Convenio que hubo en 1983, e incluso en la armonización del Convenio de 1969 al nuevo régimen de imposición indirecta que se pactó el año 1985 para que entrara en vigor el 1 de enero de 1986.

En todos estos antecedentes que acabo de citar la iniciativa partió de la Administración del Estado. En este caso no, en este caso quien tomó la iniciativa fue el propio Gobierno de Navarra y lo hizo tras llegar a la conclusión de que sólo así, sólo mediante un nuevo Convenio sería posible la asunción, sin un coste desmesurado por parte de Navarra, de los servicios estatales de Educación y de Salud.

Tengo que recordar a este respecto que el marco jurídico y financiero del proceso de transferencias de Navarra se acordó con el Estado en diciembre de 1984 y se formalizó a finales del año mediante un Real Decreto. Pues bien, en ese acuerdo se establece que, mientras permanezca en vigor el Convenio de 1969, la Comunidad Foral asumirá la financiación de los servicios que le sean transferidos, y se precisó que la valoración definitiva de tales servicios se realizaría en el marco y con los efectos del nuevo Concierto Económico que pudiera aprobarse para sustituir al de 1969.

Se podrá decir, y desde luego no seré yo quien desde un plano teórico lo discuta, que lo coherente con la filosofía del sistema de Concerto Económico, hubiese sido que Navarra hubiese deducido de su aportación a las cargas generales del Estado prevista en el Convenio del 69 el coste de los nuevos servicios que iba a asumir; pero tan cierto como esto es que en la letra del Convenio de 1969 no se establecía la más mínima vinculación entre la cuantía de la aportación económica de Navarra y la cuantía, el importe o la valoración de las cargas asumidas por la Comunidad Foral. A esta razón de tipo técnico-jurídico, hay que añadir una desde el punto de vista práctico, y es que aritméticamente no era posible deducir de la aportación que entonces resultaba para Navarra el coste de los servicios que había que transferir; por la sencilla razón de que la cuantía de la aportación establecida en 1969 resultaba, 25 años después, notablemente inferior al coste de los servicios, y por tanto si se llegaba a practicar la deducción se iba a producir el absurdo de que la aportación de Navarra era negativa. Para evitar este absurdo, cuando se pactó el marco jurídico y financiero del proceso de transferencias, se acordó lo que antes he reseñado, es decir que mientras no se actualizase el Convenio sería Navarra quien con cargo a sus presupuestos financiaría los nuevos servicios que asumiera.

Se pensó entonces, y creo que con razón, que el coste de los servicios que se iban a asumir, excepción hecha de los de Educación y Salud, no iba a ser una excesiva carga para los presupuestos generales de Navarra de aquella época, y que sin embargo esta financiación que teóricamente pudiéramos llamar “contra natura” iba a permitir el poder iniciar el proceso de transferencias sin necesidad de esperar a que se negociara y aprobara un nuevo Convenio Económico.

En este marco que acabo de describir empezó Navarra a asumir servicios que hasta entonces había prestado el Estado, concretamente durante 1985 los servicios de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Medio Ambiente y Vivienda, Industria, Comercio y Turismo, y Asistencia y Servicios Sociales. Y en 1986 los de Agricultura, Ganadería y Montes, Interior, Cultura y Deportes, y Trabajo. Quedaba sin embargo pendiente la asunción de los servicios económica, política y socialmente más relevantes como eran los de Educación y Salud. En el Gobierno de Navarra no teníamos respecto de la asunción de estos servicios excesiva prisa.

Desde luego teníamos menos prisa de la que en las sesiones parlamentarias decían tener los grupos parlamentarios de la oposición. Por resumirlo, podría decir con la ironía aludida por el profesor Pérez Calvo, que teníamos tanta prisa como la que fuera de la cámara legislativa, y sobre todo fuera de las cámaras de televisión nos manifestaban tener los grupos políticos, es decir, muy poca. ¿Por qué? Por una parte porque tampoco se podía improvisar; ciertamente eran transferencias muy interesantes para ampliar y profundizar el autogobierno de Navarra, pero también es cierto que Navarra no partía de cero en el proceso autonómico, y por lo tanto entendíamos que debíamos poner un especial esmero en preparar el marco jurídico, organizativo, las instalaciones necesarias para recibir miles de fun-

cionarios que además estaban regidos por unas normas estatutarias y retributivas diferentes que las que tenían los funcionarios propios de la Comunidad. Y a esta razón que podíamos llamar organizativa, técnica, etc., se sumaba la convicción que teníamos en el Gobierno de Navarra de que a través de la compensación de impuestos indirectos que se había pactado en 1985 podría Navarra obtener recursos para paliar el impacto financiero que inevitablemente iba a representar la asunción de los servicios de Educación y Salud.

Es ésta una cuestión sobre la que públicamente nunca quise en su momento entrar en detalles. Entré en detalles, naturalmente, en el ámbito de la comisión negociadora y en los ámbitos en los que obligatoriamente debía entrar; pero públicamente nunca quise por discreción entrar en detalles. Considero que ahora, cuando ya han transcurrido más de doce años desde que el problema se manifestara, no tiene ya ningún sentido que siga manteniendo la obligada discreción que, entonces, por razón de mi cargo, tuve que tener.

Para explicar correctamente este asunto tengo que recordar que en el Convenio de 1969 la aportación económica quedaba integrada por cuatro conceptos: una aportación fija, el llamado en su momento “donativo foral”, de 230 millones de pesetas; una compensación por la atribución a Navarra de los rendimientos de los impuestos indirectos; una compensación por la desgravación fiscal a la exportación, que satisfacía el Estado a las empresas exportadoras navarras; y finalmente, aunque no constituía estrictu sensu una aportación, el Convenio del 69 decía que el rendimiento anual del impuesto de lujo sobre la gasolina y del impuesto especial sobre el petróleo, que pudiera corresponder a Navarra se consideraba como una aportación –podíamos llamar “en especie”– más a la financiación por parte de Navarra a los servicios generales del Estado. Este era el modelo.

En 1985, que fue el último año en el que se aplicó este modelo porque el 1 de enero de 1986 ya entró en vigor el nuevo régimen de la imposición indirecta, la suma de los conceptos que se liquidaban, es decir; de los tres primeros –excluyendo esa aportación que he llamado quizá incorrectamente “en especie”–, ascendió aproximadamente a 7.200 millones de pesetas, cuando el total de los ingresos no financieros de Navarra se situaba en el entorno de los 52.000 millones. Es decir; en el último año de aplicación del modelo antes de la reforma, la aportación venía a representar aproximadamente el 14 % de los ingresos no financieros previstos en los presupuestos.

No necesito detenerme mucho en contarles a ustedes cómo la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea obligó a reformar la imposición indirecta, desapareció el impuesto de lujo, el impuesto del tráfico de empresas, apareció el impuesto sobre el valor añadido, y se reformaron sustancialmente los impuestos especiales. Lógicamente, la aplicación en el ámbito de todo el Estado de este modelo de imposición indirecta exigido por la integración en la Comunidad obligó también a modificar el Convenio de 1969 en todo lo relativo a estos extremos, y además, y como consecuencia

de la necesaria reforma del capítulo de armonización, obligó a modificar el modelo de la aportación.

Creo que he dicho ya que esta modificación del Convenio del 69 se pactó en el 85 para que entrara en vigor el 1 de enero del 86. En ese acuerdo se armonizó la imposición indirecta, se suprimió la compensación anual por la desgravación fiscal a la exportación que ya no tenía ningún sentido, y se estableció una nueva compensación por impuestos indirectos. Se siguió manteniendo la idea de que el nuevo impuesto especial sobre los hidrocarburos continuaba siendo, al igual que su inmediato precedente, una aportación genérica más de Navarra a las cargas generales del Estado pero sin que en ningún momento fuera objeto liquidación ni de pago.

Esta nueva compensación de impuestos indirectos fue el resultado de una fórmula matemática mediante la que, por una parte, se le garantizó a Navarra la recaudación que había venido históricamente obteniendo por los viejos impuestos indirectos pero con el mismo porcentaje de incremento medio anual acumulativo que, efectivamente, había tenido en el período comprendido entre el 1 de enero de 1980 y el 31 de diciembre de 1985. Esta, digamos, era una parte de la fórmula; la otra parte de la fórmula tendía a actualizar el importe de la vieja compensación por impuestos indirectos mediante la aplicación a la recaudación total que hipotéticamente hubiera obtenido Navarra con los viejos impuestos según la pauta que acabo de explicar, del mismo porcentaje que en el año 85, último año del modelo, había representado esa vieja compensación sobre la recaudación real de Navarra por tales impuestos.

Se trató entonces de mantener el statu quo a la espera de que se hiciera un nuevo Convenio, y por ello el resultado de la fórmula era fácil de predecir: si con la nueva imposición indirecta Navarra llegaba a recaudar más de lo que hipotéticamente hubiera recaudado con la vieja, tendría que aportar al Estado la suma del importe actualizado de la vieja compensación más el plus de recaudación que hubiera obtenido como consecuencia del nuevo régimen impositivo. Si, por el contrario, con los nuevos impuestos indirectos Navarra recaudaba menos, el importe de la nueva compensación vendría dado por el resultado de restar a la actualización de la vieja compensación la pérdida real de recaudación. Con esto se pretendía, insisto, mantener el statu quo.

¿Qué es lo que ocurrió? Que la aplicación del incremento medio anual acumulativo del período 1 de enero 1980–31 de diciembre de 1985, que fue del 32,6 %, hizo sin embargo que desde el primer momento el signo de la compensación fuese negativo. Así, en 1986, que fue el primer año, el resultado fue aproximadamente de -1.500 millones de pts. y en el 87 de -15.000 millones ptas. En aquel momento las previsiones que los técnicos hicieron eran de que en 1988 sería de aproximadamente -23.000 millones, en el 1989 de -35.000 millones... y así sucesivamente. Es decir, la tendencia era progresivamente creciente. La nueva compensación venía así, paradójicamente, a constituir para Navarra no un gasto sino un ingreso. Y ello

explica la decisión del Gobierno de Navarra de no darse excesiva prisa en la asunción del nuevo servicio y dejar que la compensación por impuestos indirectos pudiera llegar a alcanzar una cuantía tal que contribuyera a paliar el impacto o, como más coloquialmente se decía entonces en el Departamento de Economía y Hacienda, a “facilitar la digestión”.

El retraso, sin embargo, no se podía prolongar indefinidamente porque uno de los objetivos compartidos por todos los grupos políticos entonces presentes en el Parlamento de Navarra era, lógicamente, asumir los servicios estatales de Salud y de Educación, y además era otro de los objetivos aprobar un nuevo Convenio. Si en lo que respecta a las transferencias, y por la razón que acabo de explicar, había intereses contradictorios respecto a su calendario, respecto del Convenio ocurría exactamente lo mismo.

Por una parte, había el objetivo político de aprobar el nuevo Convenio, pero desde el punto de vista económico la cuestión era mucho menos clara. No hacía falta ser ningún gurú de las finanzas públicas para pronosticar que el nuevo Convenio Económico iba a incrementar la capacidad recaudatoria de Navarra –los puntos de conexión del Convenio del 69 estaban obsoletos, no se correspondían con una economía abierta y desarrollada, no tenía ningún sentido hablar de la “condición civil de las personas físicas”, ni de la “condición civil de los socios” en los impuestos de sociedades, etc.–; por tanto era previsible que unos puntos de conexión más lógicos, más adecuados a la circunstancia económica del momento iban necesariamente a incrementar la capacidad recaudatoria de Navarra.

Tampoco hacía falta ser ningún adivino para saber que mientras no se actualizara el Convenio del 69 tampoco se actualizaría la aportación económica al Estado y por el contrario la compensación de impuestos indirectos seguiría produciendo los efectos derivados de su fórmula matemática. Y tampoco hacía falta ser un paradigma de la prudencia para llegar a la conclusión de que si la vigencia de esta compensación se prolongaba más allá de lo razonable, la cuantía de la compensación podía llegar a ser inasumible para la Hacienda estatal. En ningún momento se podía estirar tanto la manta que acabase por romperse.

Para poder hacer compatibles todos estos objetivos que en sí mismos desde luego no lo eran, era imprescindible establecer un calendario que coordinase la aprobación del nuevo Convenio con la asunción de los servicios estatales. Y se dio una circunstancia que obligó a concretar este calendario como fue el anuncio por parte del Gobierno del Estado en el verano de 1988 de la reforma de la financiación de la asistencia sanitaria. Hasta entonces la asistencia sanitaria se financiaba casi en su totalidad por el sistema de la Seguridad Social, y a este sistema Navarra no contribuía, como ninguna otra Comunidad, con una aportación global previamente pactada sino que eran los empresarios y los trabajadores de Navarra los que a través de sus cotizaciones contribuían a la financiación del sistema de la Seguridad Social. Cuando el Estado anuncia que va a cambiar este modelo, se observa por parte de los analistas del Departamento de Economía y Hacienda que

esto va a tener unas consecuencias no desdeñables en el régimen del Convenio en la medida en que si la Salud pasa a ser financiada por los presupuestos del Estado, y Navarra asume la Salud después de aprobar el nuevo Convenio, lógicamente podrá deducir el coste del servicio a nivel estatal en el importe de la aportación íntegra.

Por ello, en ese verano del año 88 establecimos un calendario que priorizaba la aprobación del Convenio sobre la asunción de los servicios de Educación y Salud, y que pretendía que todo ello se realizase dentro de la legislatura cuya finalización estaba prevista para el primero de abril de 1991.

Aquí se inicia lo que es la negociación propiamente dicha. Se toma, por las razones que acabo de explicar, la iniciativa de solicitar al Estado que se inicien las negociaciones, se acepta esta iniciativa, y se designan las representaciones correspondientes para que puedan empezar el proceso de negociación.

De este proceso quiero destacar algunos elementos que quizá puedan ser de interés en unas jornadas que, aunque en este acto son básicamente conmemorativas, en los que van a seguir no lo son tanto sino que tratan de aprovechar la experiencia pasada para el diseño del futuro inmediato. Me voy a centrar por tanto no en un relato exhaustivo de lo que fue la negociación, sino en aquellos aspectos que me parece que pueden tener alguna relevancia para el futuro. Por ejemplo, la propia composición de la representación de Navarra en las negociaciones. En el Gobierno queríamos que el Convenio y las transferencias se aprobasen por una mayoría lo más amplia posible y nos pareció que una de las formas de propiciar esa mayoría era dar entrada en la comisiones negociadoras de las transferencias y del Convenio a representantes de los grupos políticos parlamentarios. En aplicación de este criterio, y en lo que respecta al Convenio, la comisión negociadora que tuve el honor de presidir y de la que fue secretario el recientemente fallecido Director general de Economía y Hacienda Javier Muruzabal, participaron el señor Otano en representación del grupo parlamentario del Partido Socialista, el señor Aizpun en representación del grupo parlamentario de UPN, el señor Del Burgo en representación del grupo Popular; D. Fermín Ziauriz en representación del grupo parlamentario de Eusko Alkartasuna, D. Pablo García Telletxea en representación del grupo parlamentario del Centro Democrático y Social, y D. Jesús Ostériz en representación del grupo parlamentario mixto Euskadiko Ezkerra. De todos ellos debo decir que participaron muy activamente en las negociaciones, que siempre tuvieron una actitud constructiva, orientada a propiciar posiciones que pudieran defenderse como comunes en la negociación con el Estado, y siempre alejados de cualquier tentación de dogmatismo o de partidismo. Y como en la vida política esto no siempre sucede, creo que es de justicia que yo ahora lo recuerde por si sirve para el futuro, y que les reitere el agradecimiento que merecen. Lamentablemente dos de estas personas, D. Jesús Aizpún y D. Javier Muruzábal, como se ha dicho, han fallecido a lo largo de este año y no están presentes en estas jornadas, pero desde luego sí que lo están en la memoria de todos los que de una u otra forma intervinimos en la negociación del Convenio.

Tengo que decir también que, lógicamente, esta comisión plural que negoció estuvo apoyada por un grupo de altos funcionarios del Departamento de Economía y Hacienda cuya labor fue importantísima. Se ha citado ya la aportación de Jesús Muruzabal, cuya labor fue destacadísima como he dicho y que insista en ello tampoco está de más. En cuanto a la representación del Estado, sin pormenorizar los nombres de todos y cada uno de sus componentes, sólo diré que la presidió el entonces Secretario de Hacienda D. José Borrell.

Una vez designados los miembros de la comisión negociadora, se celebró una primera reunión en la que se hizo la apertura formal de las negociaciones y se aprobó un plan de trabajo consistente en empezar por lo que eran los principios básicos, los principios fundamentales, lo que tradicionalmente venía siendo el título preliminar; abordar a continuación la armonización tributaria y acabar con la aportación económica y la problemática que representaba la entrada en vigor.

En la primera reunión que se celebró el 24 de enero de 1989 se trató sobre los principios fundamentales del Convenio, realmente no hubo discusión sobre este tema porque de alguna forma estaba ya predeterminado en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento que ya decía que los Conciertos Económicos que sucedieran al mejoramiento deberían respetar los principios básicos contenidos en el título preliminar del Convenio del 69, y por tanto en una sola sesión se pudo acabar con este capítulo. El cual, aunque indeterminado como bien ha dicho Mikel Aranburu, tiene mucha importancia sobre todo en los supuestos de litigio porque de allí, de la coherencia interna del sistema, es de donde hay que extraer los argumentos necesarios para sostener una posición más allá de la letra pequeña de un determinado precepto.

Cuando se aborda la negociación de la armonización tributaria, se produce una circunstancia que también creo que puede ser de interés para el futuro. En aquella época, el Gobierno Vasco estaba negociando la modificación de su Concerto. Me pareció interesante que, puesto que estábamos negociando paralelamente no con el mismo objetivo pero desde luego con objetivos parcialmente coincidentes –nosotros estábamos negociando un nuevo Convenio, allí se negociaba una modificación, pero el contenido material de algunas de las cuestiones que se discutían era coincidente–, me pareció de interés, digo, mantener contactos con el que entonces era Consejero de Hacienda del Gobierno Vasco D. Alfonso Basagoiti al objeto de intercambiar opiniones, intercambiar información y en la medida de lo posible procurar mantener posiciones que no fueran contradictorias porque, con independencia de que los procesos de negociación sean obviamente autónomos, no hay que olvidar que estamos hablando de armonización tributaria y que, o se actúa coordinadamente, o se producirán indeseables supuestos de no-sujeción o de doble imposición que serán malos para todos; y tampoco me parece correcto el procedimiento de “el que se adelanta canta y el que venga detrás que arree”, es decir, si yo armonizo así o pacto así el que venga detrás ya lo tiene prácticamente como pauta obligada y que se atenga a las consecuencias. No creo

que sea razonable este procedimiento de actuación y por consiguiente mantuve contactos informales con el consejero que, creo, fueron útiles para todos.

En ese momento en que se cierra, a salvo de algunos flecos, la armonización tributaria se produce un paréntesis motivado porque llegan las vacaciones del verano del 89, se convocan elecciones generales y después lógicamente se tuvo que constituir el nuevo Gobierno y vino el ya conocido proceso de confirmación o nombramiento de nuevos altos cargos. De hecho, durante seis meses las negociaciones, como tales, estuvieron interrumpidas; sin embargo, se produjo en ese paréntesis un acontecimiento político relevante y es que el Parlamento de Navarra, dentro de su función de orientación política, de control del ejecutivo, etc., adoptó una resolución por la que instó al Gobierno a que coordinase la entrada en vigor del Convenio con la asunción de los servicios. De esta manera vino a respaldar oficialmente lo que había venido siendo hasta entonces la estrategia negociadora que desde el Gobierno habíamos seguido.

Cuando se cierra este paréntesis obligado, se reanudan las negociaciones con la revisión por parte de la ponencia técnica del Estado de una propuesta de metodología para la determinación de la aportación de Navarra. Tras estudiar esta propuesta, desde la comisión de Navarra propusimos un texto que se diferenciaba en lo relativo al período de vigencia de la metodología. La Administración del Estado pretendía que la aportación de Navarra se determinase para un período de cinco años mediante una ley estatal previamente acordada. Nuestra respuesta fue que la metodología para determinar la aportación era una parte fundamental del Convenio y que como tal debía tener la misma vigencia que el Convenio, es decir, vigencia indefinida.

De su propuesta aceptamos, no obstante, la idea de que no hubiese que aplicar la metodología anualmente sino que se aplicase cada cinco años, pactando para los cuatro años siguientes de cada quinquenio un índice de actualización. Esta contrapropuesta se acepta por parte de la ponencia técnica del Estado y a partir de ese momento se inicia la negociación de la aplicación de la metodología. Aquí fue imposible en el nivel técnico alcanzar un acuerdo que fuera satisfactorio por una razón de naturaleza política: quienes integraban esa ponencia técnica del Estado no se sentían autorizados para adquirir ningún tipo de acuerdo ni de compromiso. Hubo, por tanto, que tirar por elevación y elevar el rango de la negociación en este punto.

Hubo discrepancias respecto a las propuestas que habíamos recibido en algunos temas que, para Navarra al menos, tenían gran relevancia como era la consideración que dentro de las cargas asumidas debían tener los gastos que hacía Navarra en la policía foral y en las clases pasivas, en sus propios montepíos, por supuesto había discrepancias sobre cuál debía ser el índice de imputación, y también sobre cómo habían de computarse las exportaciones en el cálculo de ajuste del IVA.

Traduciendo esto a pesetas, que es como siempre acaban estas negociaciones, estos puntos de discrepancia respecto a la consideración de car-

gas asumidas arrojaban, en el supuesto de que se aceptasen todas las tesis de Navarra en cada uno de los puntos que estaban resultando controvertidos, un saldo final para Navarra de 11.000 millones de pesetas. Si no se aceptaban ninguna, y por tanto se aceptaban todos y cada uno de los que proponía el Estado, el saldo era de 1.000 millones. Viendo la diferente naturaleza que tenían estos puntos controvertidos, y viendo la imposibilidad de avanzar, decidí mantener un contacto directo con el Secretario de Estado de Hacienda, señor Borrell, para proponerle una solución a los problemas que teníamos sobre la mesa. Previamente, pedí autorización a la comisión de Navarra que me permitiese cerrar un principio de acuerdo que se situase en la banda media del abanico económico resultante de los puntos controvertidos. Así se me autorizó y en una reunión que mantuve con el Secretario de Estado de Hacienda fuimos cerrando los puntos controvertidos con un saldo final que se situó en el entorno de los 7.000 millones de pesetas. Aceptó todo lo relativo a los gastos a la policía foral y a las clases pasivas y al cómputo de las exportaciones, y a cambio de ello como contrapartida la rebaja respecto a su máxima pretensión que se produjo en el índice de imputación fue poco relevante.

En seguida me di cuenta de que para un Secretario de Estado de Hacienda es más fácil ceder en posiciones en las que no se pueda invocar precedente, como es por ejemplo la policía foral o las clases pasivas de los funcionarios propios de Navarra, que era algo que Navarra arrastraba históricamente, que en el índice de imputación porque al final si todo estuviera en régimen de Convenio y Concierto aquello tendría que sumar cien, necesariamente. El resultado final se situaba en la banda intermedia y por ello se alcanzó este preacuerdo.

Entramos en la recta final con la discusión del calendario de entrada en vigor del Convenio. Retomo toda la problemática de la compensación de impuestos indirectos, el incremento de capacidad recaudatoria que confiábamos que se iba a reducir; y deduzcan ustedes de todo ello que aquello también tenía mucha importancia económica: no era lo mismo que entrase en vigor una fecha que en otra, cuando de ello dependía cobrar o pagar. La pretensión de la representación del Estado fue que la aportación económica entrase en vigor el 1 de enero de 1990 y la armonización tributaria el 1 de enero de 1991. La respuesta nuestra fue que si la armonización tributaria entraba en vigor el 1 de enero de 1991, la aportación económica también tenía que entrar en vigor en la misma fecha. Como aquello no avanzaba, y en un intento de propiciar un acuerdo en una posición equidistante de las posiciones máximas, propuse que la aportación entrase en vigor justamente en la fecha intermedia, es decir, el 1 de julio de 1990, que el ajuste del IVA entrara en vigor desde el 1 de enero de 1990 y la armonización tributaria entrara en vigor el 1 de enero de 1991. No se me dijo ni que sí ni que no, sino “me lo pensaré”. Pasaron unos días y finalmente se me comunicó que se aceptaba todo menos lo relativo a la armonización tributaria y que teníamos que aceptar que no entrara en vigor hasta el 1 de enero de 1991. Como aquello no tenía ningún sentido ni técnico ni político, dijimos que no, se estancó la negociación, y como se acercaba el verano y todos sabemos lo

que representa el verano para este tipo de actividades, recurrí al que entonces era Presidente del Gobierno de Navarra, señor Urralburu, y le dije que tenía que desatascar el asunto porque yo me había atascado y le sugerí que tuviera una conversación con el Ministro para ver si era posible resolverlo.

Suele ocurrir en estas negociaciones que a veces se resuelven las cosas importantes y se atasca uno en cosas que objetivamente son menores pero que, como ya llega uno desfondado y a veces harto, se empecina en sus propias posiciones. Creo que nuestra postura en aquel punto, de todas formas, era no digo política pero sí técnicamente la más correcta. En una reunión que se tuvo en el despacho del Ministro, a la que asistió el presidente y en la que estuvimos presentes el Secretario de Estado y yo, se nos preguntó por parte del ministro si verdaderamente era ésa nuestra última postura, se le dijo que sí y dio por cerrado el asunto.

Inmediatamente se convocó la comisión negociadora, ratificó los acuerdos y se estableció el calendario de tramitación, primero fue al Parlamento de Navarra, que en septiembre del 90 lo aprobó por unanimidad, posteriormente se inició ya la tramitación del Proyecto de ley estatal que había de incorporar al ordenamiento jurídico el Convenio previamente aprobado, y así se hizo mediante el trámite ya conocido de lectura única en el Congreso y en el Senado. Se promulgó esta Ley y acabó publicándose en el Boletín Oficial del Estado como es necesario.

Como estaba previsto, inmediatamente después vino la asunción de los servicios de Educación y Salud: concretamente los de Educación entraron en vigor el 1 de septiembre del 90, con el nuevo curso académico, y los de Salud y del Inersero el 1 de enero del 91. Y como ya estaba el nuevo Convenio, esta mayor carga asumida por la Comunidad Foral tuvo como consecuencia la correspondiente deducción en la aportación íntegra. Y para liquidar todo este proceso al que he hecho referencia, se practicó finalmente la liquidación de la compensación de impuestos indirectos en todo el período 1986-1989, que arrojó un saldo global a favor de Navarra de aproximadamente 70.000 millones de pts. Con esa cantidad y con los recursos adicionales generados por el Convenio vía incremento capacidad recaudatoria, vía ajuste del IVA al consumo relativo de Navarra, tuvo la Comunidad que hacer frente a los nuevos servicios que se le habían transferido y a la nueva aportación económica al Estado. Los cálculos que entonces se hicieron por los técnicos situaban el esfuerzo neto financiero que hubo de hacer la Comunidad al final de todo este proceso en una cantidad próxima a los 29.000 millones de pts. Se inició así una nueva etapa en la autonomía de Navarra.

Hoy, cuando se me ha brindado la oportunidad de echar marcha atrás en esta imaginaria moviola y recordar todo este proceso, llego a la conclusión de que aquel Convenio que se firmó en el año 1990 ha garantizado el autogobierno de Navarra y además su solidaridad con las demás Comunidades. Se ha demostrado a lo largo de estos diez años que es un instrumento perfectamente adaptable a las exigencias que vayan surgiendo como consecuencia de los procesos de integración económica europea y esto me hace

pensar que el Convenio y el Concierto son instrumentos perfectamente válidos para afrontar los retos que pueda deparar el futuro. Aunque esta lección no toca hoy, creo que incluso algunos de los elementos del Convenio y del Concierto, si no de modelo porque quizá sería muy pretencioso decir esto, pueden servir de referencia para en el ámbito de la Unión Europea profundizar en la armonización tributaria. Es todo. Muchas gracias.