

INFORMES Y DICTAMENES

CONCIERTO ECONOMICO CON NAVARRA

336.2(465.1)

El Concierto Económico con Navarra del 8 de noviembre de 1941 establece en su disposición general primera del artículo primero que la Diputación tendrá amplias facultades para mantener y establecer en la provincia el régimen tributario que estime conveniente, siempre que no se oponga a los pactos internacionales, al presente Concierto, ni a las contribuciones, rentas o impuestos propios del Estado. ¿Impide esta disposición que el Estado pueda establecer impuestos con fines no fiscales en el territorio de Navarra?

Sobre esta materia recae el dictamen del Consejo de Estado que se inserta a continuación.

Régimen legal vigente

El Concierto Económico vigente no impide al Estado establecer impuestos con fines no fiscales en el territorio de Navarra.

El Decreto-ley de 10 de agosto de 1954 dictó normas sobre el cultivo de la vid, estableciendo el pago de determinadas cantidades por los propietarios de viñas que no talasen las existentes en terrenos aptos para el cultivo de herbáceas. Ante ello, la Diputación Foral de Navarra solicitó

que fuese ella misma la que implantase por sí en Navarra ese gravamen que en el citado Decreto-ley se establece sobre la vid con carácter general para todo el territorio de la nación, si bien con tipos iguales a los del régimen común y teniendo en cuenta las líneas trazadas para éste; y que, una vez recaudado por la Diputación el impuesto, ella aportaría las cantidades a la cuenta de crédito ocasionada por la compra de excedente de vino y solamente en el caso de que ésta, con toda la parti-

cipación nacional, se agotase, ingresaría el remanente en la Tesorería de Navarra.

Agregaba la Diputación que en el Decreto-ley de 10 de agosto de 1954 se ha establecido un impuesto sobre la vid para todo el territorio de la nación, sin que se haya exceptuado Navarra a pesar de tener un régimen especial tributario inherente al suyo foral, reflejado en el Convenio Económico de 8 de noviembre de 1941, en el cual se reconocen las aportaciones económicas de Navarra a las cargas generales del Estado, fuera de las cuales no puede implantarse allí ningún otro tributo, a no ser de acuerdo con la Diputación Foral, ya que es ella quien tiene facultad para mantener y establecer en la provincia el régimen tributario que estime procedente. Solicitaba, en fin, la Diputación que se aclarase que en Navarra, la política agraria general sobre el cultivo de la vid se lleva a cabo, en su aspecto económico tributario, de acuerdo con la Diputación Foral, con lo que se cumplirían las finalidades que trata de conseguir el Gobierno, pero respetándose el régimen foral navarro.

La Dirección General de lo Contencioso del Estado entiende que lo esencial en este caso es la ordenación del cultivo vinícola y no el gravamen que tiende a asegurar esta ordenación, el cual sólo es un medio para el mismo y que la naturaleza subordinada de este impuesto lleva aparejada como lógica consecuencia la de que es inseparable de la gestión administrativa que respalda, fuera de la cual carece de sentido, sin que, por otra parte, el Concierto Económico vigente con Navarra sea un coto cerrado que impida a la Administración estatal imponer gravá-

menes como éste sin previo concierto con la Diputación y sin que pueda atribuirse al Concierto mismo mayor amplitud que la de una regulación o convenio sobre determinadas exacciones.

Remitido el expediente a consulta del Consejo de Estado, éste estima que hay que partir del texto y de la intención del Decreto-ley de 1954, que, como él indica, no tiene por finalidad la obtención de un ingreso para el Estado, sino que tiende a articular un sistema de normas que acomoden el volumen de la producción vinícola a las posibilidades de absorción de su mercado; por eso impide crear nuevos viñedos y limita la producción de los existentes al impedir que se sustituyan las vides muertas. Pero además, adopta otras medidas orientadas a conseguir que las viñas queden fundamentalmente establecidas sobre los terrenos que no sean aptos técnica y económicamente para otros cultivos más beneficiosos para la economía nacional. Para ello establece sobre los viñedos instalados en terrenos aptos para esos otros cultivos un gravamen que el viticultor puede eludir en cualquier momento sin más que llevar a cabo el arranque de las vides y dedicar los terrenos a esos otros cultivos, con lo que vendrá a disfrutar, además, de los beneficios que se conceden a los que destinen sus antiguos terrenos de viñas a la producción de trigo u otros productos esenciales de los que nuestra economía es deficitaria. Todo esto se dice expresamente en el preámbulo del Decreto-ley, en el que se expresa igualmente que «el Estado no trata con la implantación de este tributo de alumbrar nuevas fuentes de recursos con que subvenir a sus gastos generales, ya que las

cantidades recaudadas por tal concepto precisamente habrán de destinarse a enjugar los créditos obtenidos para financiar las operaciones comerciales de regularización del mercado vinícola». Por eso se dice, en el artículo tercero, que es en el que se instaure el gravamen, que éste es «con fines no fiscales». (Hay que tener en cuenta la rectificación de una errata salvada en el *Boletín Oficial del Estado* de 8 de octubre del mismo año.)

El importe de lo recaudado por tal concepto se previene en el artículo séptimo, que será destinado a enjugar la cuenta de crédito abierta en el Banco de España a nombre de la Comisión de Compra de Excedentes de Vino, revertiendo al Tesoro las cantidades que se obtuvieren con la aplicación del gravamen después de saldada la referida cuenta. A la vista de esta disposición, la petición formulada por la Diputación Foral de Navarra puede enfocarse en un doble sentido. Por un lado, habrá que determinar si las normas reguladoras de la especial situación tributaria de Navarra impiden la imposición de este gravamen o hacen necesario que sea precisamente la Diputación Foral la que lo imponga o administre. Por otra parte, cabrá pensar en si, independientemente de una exigencia legal, existe una conveniencia política que aconseje la entrega de la administración del gravamen a dicha Diputación, mediante un régimen de concordancia con la misma que pudiera tener las características que ella propone.

En la disposición general primera del artículo primero del Concierto Económico de 8 de noviembre de 1941, que la Diputación entiende que ha sido alterada de forma unilateral

con el establecimiento del referido gravamen, no aparece un precepto que impida la aplicación de la exacción en Navarra. Lo que se dice en esa disposición es que la Diputación de Navarra tendrá amplias facultades para mantener y establecer en la provincia el régimen tributario que estime conveniente, siempre que no se oponga a los pactos internacionales, a la presente Ley (de este Concierto), ni a las contribuciones, rentas o impuestos propios del Estado. Pero a esto no se opone, como ha hecho notar la Dirección General de lo Contencioso, la validez en Navarra de una exacción que el Estado acuerda, aparte del Concierto, para todo el territorio nacional y con un fin no fiscal, pues a esa exacción le falta la finalidad esencial del impuesto, que es levantar económicamente las cargas públicas. La citada exacción está instituida bajo la tutela y la dirección del Estado, para la formación de un fondo con que atender a los fines concretos del grupo formado por los interesados en una rama precisa de la producción. El cobro de una cantidad al propietario de viñas plantadas en terrenos aptos para otros cultivos más necesarios para la economía nacional se hace en el Decreto-ley de 10 de agosto de 1954, no en cumplimiento de una política financiera, sino como medio de una política agrícola, hasta el extremo de que los ingresos obtenidos se aplican precisamente a compensar los gastos concretos ocasionados por esa política agraria. Todo ello hace que la nueva exacción deba considerarse independientemente y al margen del Concierto tributario vigente en Navarra y como integrante, en cambio, de una medida de política agrícola estable-

cida para todo el territorio nacional. No parece, pues, que deba ser necesariamente acordado por la Diputación ese gravamen, ni que haya de ser precisamente administrado por ella, sino que parece lógico que también en Navarra se apliquen en esto las medidas generales.

El hecho de que vayan a revertir al Tesoro las cantidades sobrantes no cambia la naturaleza del problema, ya que no es esto lo esencial del nuevo gravamen.

Por todo ello, el Consejo de Estado es de dictamen: Que el régimen tri-

butario concertado con Navarra no se oponga a la aplicación en ella del gravamen establecido en el artículo tercero del Decreto-ley de 10 de agosto de 1954, aunque pudiera resolverse por el Gobierno, si se estima conveniente, que la imposición y administración del mismo se haga allí por su propia Diputación Foral y, especialmente, que al Tesoro de la misma revierta el sobrante aludido en el artículo séptimo de dicho Decreto-ley.

(Dictamen de 12 de abril de 1956.)