

EL PODER NORMATIVO DE BIZKAIA EN UN CONTEXTO MULTINIVEL Y TRANSNACIONAL

L. I. Gordillo Pérez (coord.)

Universidad de Deusto, 2012

EL PODER NORMATIVO FORAL EN LA ENCRUCIJADA DE LA CRISIS. ENCAJE CONSTITUCIONAL, MODELO FISCAL Y CRISIS ECONÓMICA

L. I. Gordillo Pérez, (dir.)

Aranzadi, 2014.

Los dos libros sobre los que versa esta reseña forman un conjunto y son el resultado de un proyecto de investigación titulado *El poder normativo de Bizkaia en un contexto multinivel y transnacional* (BiscayLaw) financiado por la Diputación Foral de Bizkaia y la Universidad de Deusto, Centro donde tuvo acogida la citada investigación entre los años 2011 y 2012.

El núcleo central del estudio es la norma foral como categoría normativa, norma que se encuentra en una «encrucijada jurídica», enmarcada tanto por el sistema de normas del Estado como de la Unión Europea. La estrategia de investigación planteada por el Profesor Luis I. Gordillo, Investigador Principal, se caracteriza por ser un tanto novedosa, en la medida en que, en vez de publicar los resultados finales de la misma, optó por una doble publicación. La primera de las monografías fue el resultado de una inicial fase de identificación de problemas y de metodologías de estudio y deriva de una reunión científica que tuvo lugar en la Universidad de Deusto en diciembre de 2011 en la que los planteamientos iniciales de los autores/investigadores se fueron perfilando a la luz del contraste con los asistentes. Las conclusiones finales de la investigación han sido objeto de la segunda de las publicaciones.

El libro primero arranca con una presentación del sistema normativo foral de los Territorios Históricos a cargos de los Profesores Ramón Múgica y Luis Gordillo, ambos de la Universidad de Deusto (UD). En la misma, los autores ponen sobre la mesa de operaciones toda una serie de cuestiones susceptibles de ser objeto de estudio en relación con ese tipo normativo, repasando al tiempo, si bien de forma telegráfica, las posiciones doctrinales existentes, por ejemplo, en relación con la naturaleza jurídica de la Norma Foral, cuestión que, como se apunta, gana de nuevo relevancia con la aprobación de la Ley 1/2010, de «blindaje» de las normas forales, objeto de especial atención en la parte final de la introducción. Se apuntan así mismo las posibles similitudes de la Norma Foral con modelos de Derecho comparado, como las normas de la región italiana de Trentino-Alto Adigio/Sur de Tirol, o con otros más cercanos, como el caso navarro, y se enmarca todo ello en el corsé europeo, de claro impacto en la materia a través de problemas como el de las vacaciones fiscales.

Tras esa introducción, se nos presentan en una primera sección sobre *Poder normativo foral y Constitución* tres contribuciones. La del Prof. Roberto Bernales (UD) estudia el poder normativo foral de Bizkaia a la luz de los modelos federales, esencialmente en lo tocante a los aspectos fiscales, ya que su estudio parte de los conflictos derivados de la consideración como ayudas de Estado por parte del Tribunal Supremo y de la Comisión Eu-

ropea de diversas medidas de política fiscal adoptadas por los Territorios Históricos. Tras encontrar en el modelo descentralizado español caracteres propios tanto del federalismo integrado como del dual, el Prof. Bernaldes plantea la necesidad de adoptar una norma foral específica para la recuperación de las ayudas de Estado (asunto que no puede estar más de actualidad tras la imposición, por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de una multa de 30 millones de euros al Reino de España al no haberse adoptado todas las medidas necesarias para la recuperación de las ayudas estatales en forma de crédito fiscal a la inversión concedidas por los tres Territorios Históricos).

Las contribuciones tanto del Profesor Juan Antonio Hernández Corchete (Universidad de Vigo) como del Profesor Víctor Vázquez Alonso (Universidad de Sevilla) se consagran al estudio del control por parte del Tribunal Constitucional de las normas forales fiscales, en ambos casos partiendo de la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española. Los autores nos plantean un programa de trabajo, concretando los problemas derivados del alcance del blindaje del que disfrutarían las normas forales.

La segunda sección del libro se centra en la interconexión con la Unión Europea y nos brinda cinco contribuciones. La de Tonia Pediaditaki (International Bureau of Fiscal Documentation) presenta el régimen jurídico de las ayudas de Estado en el sistema jurídico de la Unión Europea y se detiene en particular en los mecanismos de recuperación de las ayudas ilegalmente concedidas. El Profesor Jaime Aneiros Pereira (Universidad de Vigo) estudia la tributación de las empresas en el País Vasco en un contexto europeo y multinivel, partiendo de la base de que el domicilio fiscal junto con el volumen de negocio son los puntos de conexión a la hora de decidir la normativa sobre impuesto de sociedades aplicable (la común o la foral) así como para determinar si los grupos de sociedades

pueden tributar en régimen de consolidación y cuál será la administración encargada de la exacción del tributo. Se plantean así mismo algunos de los problemas que generan esos puntos de conexión. Finalmente, el estudio se concentra en el régimen del Impuesto sobre el Valor Añadido y los problemas que se producen en este contexto territorial.

Por su parte, el Profesor Juan José Nieto Montero (Universidad de Santiago de Compostela), tras presentar los distintos tipos de conflictos producidos por entes subestatales en contra del mercado interior (creación de fronteras fiscales interiores, vulneración de las libertades fundamentales y vulneración de las normas sobre competencia) plantea si esos conflictos pueden darse en el caso de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales en España. El Profesor Aitor Orena Domínguez (Universidad del País Vasco) subraya algunos de los problemas que suscita la utilización del procedimiento tributario a fin de proceder a la recuperación de ayudas públicas ilegales. Finalmente, la Profesora Violeta Ruiz Almendral (Universidad Carlos III) estudia en profundidad la Sentencia del TJUE en el caso Azores así como la relativa al País Vasco y apunta los problemas que siguen pendientes tras las mismas.

Una última sección de libro recoge tres estudios específicos: el de Saioa Artiach Camacho (Diputación Foral de Bizkaia), que plantea cuestiones relacionadas con el uso de Norma Foral para determinar el régimen jurídico de las subvenciones otorgadas por las Administraciones Forales de los Territorios Históricos; el del Profesor Enrique Lucas Murillo de la Cueva (Universidad del País Vasco), sobre la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2011 en su contexto jurisprudencial, y el del Profesor Carlos Llorente Gómez de Segura (Universidad de Deusto) sobre las Juntas Arbitrales del Transporte Terrestre y su situación en el País Vasco.

El segundo de los libros, *El poder normativo foral en la encrucijada. Encaje*

constitucional, modelo fiscal y crisis económica, plasma el resultado final del ejercicio investigador y gira alrededor de los tres ejes que se fueron decantando a lo largo del mismo: el encaje constitucional de los Territorios Históricos y de su sistema de fuentes en la Comunidad Autónoma y en el conjunto del Estado; el modelo fiscal de esos Territorios frente a la realidad multinivel en la que se inserta, y la supervivencia misma del modelo en el contexto de crisis económica.

Arranca el mismo con un detallado estudio a cargo de los Profesores Múgica y Gordillo sobre los ordenamientos forales de los Territorios Históricos, en el que se analizan el Territorio Histórico como ente con competencias propias que derivan en la creación de un ordenamiento jurídico diferenciado no homogéneo (por el gigantismo del que adolece en ese ordenamiento el ámbito fiscal), armonizado, subordinado, integrado, ambicioso y concertado. El estudio inaugural continúa con un análisis pormenorizado del blindaje de las normas forales fiscales y de posibles alternativas al sistema actual de blindaje, dado que, como es sabido, la Ley Orgánica 1/2010 está recurrida ante el Tribunal Constitucional. Los autores plantean una salida ante una potencial declaración de inconstitucionalidad: el Territorio Histórico fijaría el contenido material de la norma y el Parlamento Vasco le dotaría de rango de ley, en su caso llevando a cabo una tarea de armonización entre Territorios. Finalmente, se plantean los problemas teóricos de la aplicación supletoria de normas en general y en el caso concreto del Derecho Autonómico Vasco y del Derecho Foral del Territorio Histórico.

El Profesor Víctor Vázquez Alonso ahonda en lo que apuntó en su contribución al primer libro. Bajo el título *El Tribunal Constitucional y la Norma Fiscal Foral* procede a analizar la posición de la Norma Foral en el ordenamiento jurídico tras la Ley Orgánica 1/2010 y dentro del marco fijado por la Disposición Adicional 1ª y la jurisprudencia del TC al respecto. Por su parte, el Profesor Enrique Lucas Murillo de la Cueva, quien fue Letrado de la Diputación Foral de Bizkaia en el malogrado intento de personación de la

misma como coadyuvante o codemandada en los recursos de inconstitucionalidad formulados contra la Ley Orgánica 1/2010, lleva a cabo un estudio de la Ley de Territorios Históricos y plantea tres aspectos a cambiar en el momento presente: por un lado, sugiere la necesidad de adoptar una norma que vertebré la organización institucional en la Comunidad Autónoma del País Vasco, dada la parquedad del Estatuto de Autonomía y la complejidad institucional; en segundo lugar, constata una debilidad del sistema derivada del contraste entre la función casi estatutaria de la Ley de Territorios Históricos y su condición formal de ley ordinaria; finalmente, llama la atención sobre los recientes conflictos sobre la competencia para regular la financiación municipal y para definir la política fiscal.

La segunda parte de la publicación, *El Modelo Fiscal en un contexto multinivel y transnacional*, recoge cinco contribuciones. Una de ellas, la del Profesor Michele Cagnano (Universidad de Trento), nos ofrece una perspectiva de las relaciones entre el federalismo fiscal y el Derecho de la competencia a la luz del caso del Impuesto sobre compraventa de vehículos en el Trentino Alto Adige, territorio con altísimo y muy diferenciado nivel de autonomía fiscal en el sistema italiano. El Profesor Jaime Aneiros Pereira nos presenta un panorama de los problemas derivados de la crisis económica en la que estamos y las restricciones presupuestarias con las que se está haciendo frente –por exigencia de la Unión Europea–, en conexión con el uso de incentivos fiscales como otro de los instrumentos frente a la crisis, en este caso para reactivar la actividad económica, bajo el control de la Comisión Europea. Se analiza así mismo la tendencia a la armonización de la fiscalidad directa en la UE, la lucha contra el fraude fiscal y contra los paraísos fiscales.

El Profesor Juan José Nieto Montero, tras presentar las posibles colisiones entre las Haciendas territoriales y el Derecho de la Unión, repasa en detalle la jurisprudencia del TJUE sobre la incompatibilidad de las normas tributarias regionales con el derecho de la competencia de la UE, deteniénd-

dose en la aplicación de esa jurisprudencia al caso de las Comunidades Autónomas. Incluye además una reflexión sobre el impacto que tiene la disciplina presupuestaria en estos entes. Por su parte, el Profesor Orena Domínguez analiza el domicilio fiscal como criterio delimitador de competencias y su problemática. Cierra esta segunda parte la contribución del investigador Leopoldo García Guijo, que estudia una de las consecuencias de la jurisprudencia *Azores*, en concreto la configuración de un «Estado fiscal» o Ente fiscalmente autónomo (en el caso que nos ocupa, los Territorios Históricos) y las implicaciones que esta consideración supone para estos entes, tanto en términos de beneficios como de cargas.

El libro se cierra con cuatro contribuciones más enmarcadas bajo el título *El impacto de la crisis económica*. En primer lugar, los investigadores Giuseppe Martinico y Anna Margherita Russo presenta unas primeras reflexiones sobre el impacto de la acción de la UE en la organización territorial de los Estados miembros. Tras subrayar el importante papel de las regiones en la UE y al tiempo la relativa ceguera territorial de ésta, se adentran en el análisis del impacto que las decisiones anticrisis adoptadas tienen sobre las regiones y sus competencias. En segundo, el Profesor Manuel Medina Guerrero (Universidad de Sevilla) estudia de manera detallada y rigurosa el nuevo texto del artículo 135 de la Constitución Española y su impacto sobre los Territorios Históricos, entes que, como es obvio, no son ni Comunidades

Autónomas ni entes locales propiamente dichos y por lo tanto no están mencionados en el nuevo texto, pese a sus competencias. En tercer lugar, la contribución de la Profesora Natividad Goñi Urriza (Universidad de Navarra) se centra en el caso Magefesa a fin de analizar la compatibilidad de la Ley Concurzal española con el régimen jurídico de la UE de recuperación de las ayudas de Estado ilegales. Finalmente, la Profesora Belén García Álvarez (Universidad de Deusto) estudia las últimas orientaciones de la UE en materia de ayudas públicas al capital riesgo.

Ambos volúmenes se cierran con una selección bibliográfica, que completa la derivada de las notas a pie de página de cada contribución y que sin duda ayudarán a quienes pretendan adentrarse en esta multifacética cuestión.

Nos encontramos ante un notable esfuerzo investigador que pretende situarse en esas zonas de interconexión entre ordenamientos, no siempre bien reguladas y a veces poco estudiadas. Esta afirmación es, a nuestro entender, más cierta si cabe en el caso de la Norma Foral, sometida a presiones muy relevantes por la acción general de la Unión Europea y más recientemente por sus exigencias derivadas de la llamada consolidación fiscal. La aportación de esta investigación permitirá un mejor conocimiento de esos mecanismos intersistémicos y aportará luz a esa especificidad que constituye la Norma Foral.

José Ramón CANEDO ARRILLAGA