

LUIS IGNACIO GORDILLO PÉREZ

Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Deusto

DIRECTOR

El poder normativo foral en la encrucijada

Encaje constitucional,
modelo fiscal y crisis económica

THOMSON REUTERS
ARANZADI

Primera edición, 2013

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters.

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited.

© 2013 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Luis Ignacio Gordillo Pérez (director)]

Editorial Aranzadi, SA

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-9059-047-8

Depósito Legal: NA XXXXX

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, calle A, nave D-11

31013 Pamplona

Relación de autores

LUIS IGNACIO GORDILLO PÉREZ (dir.)

*Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Deusto*

JAIME ANEIROS PEREIRA

*Profesor de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Vigo*

MICHELE CARPAGNANO

*Profesor de Derecho de la UE y Co-Director
del Observatorio de Derecho Antitrust
Universidad de Trento*

BELÉN GARCÍA ÁLVAREZ

*Profesora Ayudante Doctora de Derecho Mercantil
Universidad de Deusto*

LEOPOLDO GARCÍA GUIJO

*Investigador del área de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Santiago de Compostela*

NATIVIDAD GOÑI URRIZA

*Profesora Titular de Derecho Internacional Privado
Universidad de Navarra
y Vocal de la Autoridad Vasca de la Competencia*

ENRIQUE LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad del País Vasco / EHU*

GIUSEPPE MARTINICO

García Pelayo Fellow (CEPC)

MANUEL MEDINA GUERRERO

*Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla*

RAMÓN MÚGICA ALCORTA

*Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Deusto*

JUAN JOSÉ NIETO MONTERO

*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Santiago de Compostela*

AITOR ORENA DOMÍNGUEZ

*Profesor Agregado de Derecho Financiero y Tributario
Universidad del País Vasco - EHU*

ANNA MARGHERITA RUSSO

García Pelayo Fellow (CEPC)

VÍCTOR J. VÁZQUEZ ALONSO

*Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla*

Índice general

	<u>Página</u>
RELACIÓN DE AUTORES	7
INTRODUCCIÓN	17

RETO I

EL ENCAJE CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO

CAPÍTULO I

LOS ORDENAMIENTOS FORALES DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS	21
----------------------------------------------------------------------	----

LUIS IGNACIO GORDILLO PÉREZ / RAMÓN MÚGICA ALCORTA

1. Consideraciones preliminares	22
2. La configuración del Territorio Histórico	26
2.1. <i>El Territorio Histórico como entidad distinta de la provincia</i> ...	26
2.2. <i>Las competencias de los Territorios Históricos</i>	27
2.2.1. <i>Las competencias exclusivas o el núcleo intangible</i> .	28
2.2.2. <i>Ámbito de expansión competencial</i>	30
2.3. <i>La emulación del modelo estatal</i>	35
3. El sistema normativo de los TTHH como ordenamiento jurídico diferenciado	36
3.1. <i>Ordenamiento no homogéneo</i>	36
3.2. <i>Ordenamiento armonizado</i>	41
3.3. <i>Ordenamiento subordinado, integrado, ambicioso y concertado</i> .	42
4. Sobre el «blindaje» de las Normas Forales fiscales. Análisis de las distintas posiciones	44
4.1. <i>Las normas forales y las leyes fiscales de Navarra</i>	44

	Página
4.2. <i>Los argumentos a favor de la inconstitucionalidad del «blindaje»</i> .	47
4.2.1. Los argumentos planteados en sede jurisdiccional (TC)	47
4.2.2. Los argumentos planteados en sede parlamentaria (Congreso)	52
4.2.3. La aprobación del «blindaje» y los procesos de control en curso	54
5. Las alternativas al actual «blindaje»	58
5.1. <i>En caso de estimación del recurso de inconstitucionalidad, ¿hay «plan B»?</i>	58
5.2. <i>En busca de una alternativa plausible</i>	59
5.2.1. Supuestos de intervención simplificada de las Cámaras	60
5.2.2. La solución: la colaboración con el Parlamento Vasco .	65
6. De la integración del ordenamiento foral del Territorio Histórico: supletoriedad de normas y supletoriedad del ordenamiento en su conjunto	67
6.1. <i>Planteamiento</i>	67
6.2. <i>Sobre algunos problemas que plantea la decisión sobre la aplicación supletoria de otra norma o de otro ordenamiento</i>	68
6.3. <i>Sobre las clases de supletoriedad.</i>	72
6.4. <i>Cuáles son los Derechos son supletorios del Derecho autonómico vasco y del Derecho foral del Territorio Histórico</i>	75
6.5. <i>Una «excursión histórica» a propósito de la supletoriedad interordenamental</i>	79

CAPÍTULO II

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA NORMA FISCAL FORAL	85
-----------------------------------------------------------------	----

VÍCTOR J. VÁZQUEZ ALONSO

1. El poder tributario como imagen histórica de la foralidad	85
2. La reserva de norma foral en el País Vasco	90
3. La atribución al Tribunal Constitucional del control de las Normas Forales Fiscales	93

	Página
4. La norma foral fiscal como fuente del derecho no asimilable a los reglamentos	94
5. La atribución del control de la norma foral fiscal al tribunal constitucional y la actualización de la foralidad	98
6. La adecuación de la medida y su presunción de constitucionalidad	100
7. El parámetro de constitucionalidad de la norma fiscal foral ...	100

CAPÍTULO III

LA LEY DE TERRITORIOS HISTÓRICOS: ESTADO DE LA CUESTIÓN	103
----------------------------------------------------------------------	-----

ENRIQUE LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

1. Introducción	103
2. Necesidad de una norma vertebradora de la organización institucional interna	106
3. Contraste entre la función estatutaria y la protección de la LTH	112
4. LTH, Ley Municipal e Informe sobre duplicidades	118
4.1. <i>Ley municipal y reforma local en ciernes</i>	118
4.2. <i>Informe sobre duplicidades e ineficiencias en las administraciones vascas</i>	121
5. LTH y política fiscal	122
6. Acuerdo entre EAJ-PNV, PSE-EE (PSOE) y PP	127

RETO II

EL MODELO FISCAL EN UN CONTEXTO MULTINIVEL Y TRANSNACIONAL

CAPÍTULO IV

LA FISCALIDAD EN UN CONTEXTO MULTINIVEL Y TRANSNACIONAL: CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA Y DE LA PLANIFICACIÓN FISCAL EMPRESARIAL	133
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

JAIME ANEIROS PEREIRA

1. Presentación	133
------------------------------	-----

	Página
2. La limitación de los incentivos y de los gastos fiscales	134
2.1. <i>La dialéctica entre las finanzas públicas sólidas y la existencia de beneficios fiscales.</i>	134
2.2. <i>La limitación ayudas de Estado y el cumplimiento del plazo de algunas de las permitidas</i>	140
3. La tendencia hacia el incremento de la armonización en la imposición directa	149
4. La lucha contra el fraude fiscal y la eliminación de la competencia fiscal	152
5. Conclusiones	158

CAPÍTULO V

LAS HACIENDAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE LAS EXIGENCIAS DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA	161
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

JUAN JOSÉ NIETO MONTERO

1. Introducción	161
2. Las Haciendas territoriales desde una perspectiva Europea: colisiones con el Derecho de la Unión	162
3. Las Comunidades Autónomas Españolas ante el Derecho Europeo	171
3.1. <i>Las normas tributarias de las Comunidades Autónomas desde la perspectiva del Derecho Europeo</i>	172
3.2. <i>El sometimiento de las Comunidades Autónomas a la disciplina presupuestaria</i>	184
4. Conclusiones	188

CAPÍTULO VI

EL CONCIERTO ECONÓMICO: PROBLEMAS ENTRE LAS HACIENDAS FORALES Y LA AEAT EN SU APLICACIÓN	191
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

AITOR ORENA DOMÍNGUEZ

1. Introducción	191
------------------------------	-----

	Página
2. Competencias de los Territorios Históricos	191
3. Inspección Impuesto sobre Sociedades	193
4. Procedimientos del Concierto para resolver problemas de domicilio fiscal	194
5. Conclusión	203

CAPÍTULO VII

FEDERALISMO FISCAL Y DERECHO DE LA COMPETENCIA: BREVES CONSIDERACIONES ACERCA DEL CASO DEL IMPUESTO SOBRE COMPRAVENTA DE VEHÍCULOS EN EL TARENTINO ALTO ADIGE	205
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

MICHELE CARPAGNANO

1. El federalismo fiscal en la Provincia de Trento (PAT)	205
2. La autonomía impositiva de la PAT	206
3. El impuesto sobre compraventa de vehículos (IPT)	207
4. ¿Cuales son las implicaciones con el derecho de la competencia?	208

CAPÍTULO VIII

LA CONFIGURACIÓN DE UN 'ESTADO FISCAL' COMO CONSECUENCIA DEL RECONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA TOTAL DE UN GOBIERNO SUBCENTRAL. ALGUNAS CONSIDERACIONES ENTORNO A LAS OBLIGACIONES PROCEDIMENTALES Y DE RECUPERACIÓN DE AYUDAS DE ESTADO .	209
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

LEOPOLDO GARCÍA GUIJO

1. Introducción	210
2. La configuración de la autonomía plena: breve conceptualización	212
3. Algunas consideraciones respecto de la atribución de autonomía total a un Ente subcentral. Especial mención a las obligaciones en materia de ayudas de Estado	215
4. Conclusiones	222

RETO III

EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA

CAPÍTULO IX

LA INFLUENCIA DE LA UE EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER ENTRE ESTADOS Y REGIONES. REFLEXIONES PRELIMINARES A LA LUZ DE LA CRISIS	229
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

GIUSEPPE MARTINICO / ANNA MARGHERITA RUSSO

1. Objetivos del trabajo y estructura	229
2. El Estado en los procesos de federalización y la influencia de la UE: unos ejemplos	230
3. El principio de la ceguera territorial en el derecho de la Unión europea	236
4. La influencia del derecho de la UE sobre la organización territorial del Estado a la luz de la crisis	241
5. Conclusiones	249

CAPÍTULO X

LA AUTONOMÍA FINANCIERA EN TIEMPOS DE DISCIPLINA FISCAL: TERRITORIOS HISTÓRICOS Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	251
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

MANUEL MEDINA GUERRERO

1. Disciplina fiscal, Territorios Históricos y Constitución	251
1.1. <i>Los Territorios Históricos y el nuevo artículo 135 CE</i>	251
1.2. <i>El alcance de los derechos históricos financieros directamente protegidos por la Disposición Adicional Primera de la Constitución</i>	255
2. La posición del País Vasco y Navarra en el marco normativo regulador de la estabilidad presupuestaria previo a la reforma. En especial, la Ley del Concierto	263
3. La supervisión del cumplimiento de la disciplina fiscal exigible a los municipios vascos en virtud de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El alcance de la competencia de tutela financiera de los territorios históricos.	268

	Página
CAPÍTULO XI	
LA COMPATIBILIDAD DE LA LEY CONCURSAL ESPAÑOLA CON EL DERECHO DE LA UE: EL CASO <i>MAGEFESA</i>	281
NATIVIDAD GOÑI URRIZA	
1. Introducción	281
2. El caso Magefesa	282
3. Las ayudas de estado a empresas en dificultades	283
4. La recuperación de las Ayudas de Estado	288
5. La compatibilidad de la Ley concursal con la legislación euro- pea en materia de ayudas de estado	290
 CAPÍTULO XII	
ÚLTIMAS ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA COMUNITARIA EN TORNO A LAS AYUDAS PÚBLICAS AL CAPITAL RIESGO .	295
BELÉN GARCÍA ÁLVAREZ	
1. Introducción	295
2. Aspectos fundamentales que la Comisión Europea pretende modificar en el régimen aplicable a las ayudas al capital ries- go	297
2.1. <i>Planteamiento</i>	297
2.2. <i>Incremento y ampliación del umbral de seguridad</i>	298
2.3. <i>Ampliación de las empresas objetivo de las ayudas al capital ries- go</i>	299
2.4. <i>Inclusión de diferentes formas de financiación</i>	300
2.5. <i>Mayor modulación de la participación de la inversión privada ..</i>	301
2.6. <i>Ayudas a los mercados de valores alternativos especializados en Pymes y a los gastos de investigación en el mercado</i>	302
3. Conclusiones	302
Bibliografía	303