
Recensiones bibliográficas

El impacto del Derecho de la UE en el poder tributario de las CC. AA.

Francisco ESCRIBANO LÓPEZ, Adolfo MARTÍN JIMÉNEZ, Francisco M. CARRASCO GONZÁLEZ y Alfonso SANZ CLAVIJO (coords.) y varios autores más
Aranzadi, Navarra, 2011, 392 págs.

Con el mismo título que el del libro se realizaron en febrero de 2011, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, unas jornadas que contaron con la participación de la mayoría de los autores que firman los diversos capítulos¹, estructurados en cinco amplios bloques de materias. Las jornadas y la publicación resultante traducen los esfuerzos de un grupo de investigación universitario de Sevilla y Cádiz sobre los derechos y garantías de los contribuyentes en la Ley General Tributaria, desde una perspectiva constitucional y comunitaria. Sin embargo, la obra finalmente publicada, si nos atenemos al enunciado que se realiza al principio de la misma, «no es una mera recopilación de las presentaciones de aquellas jornadas, sino, más bien, un estudio exhaustivo de diversos temas que son, desde la perspectiva tributaria, de la más candente actualidad», tanto para las comunidades autónomas (CC. AA.), como para el Estado central. El enfoque realizado es eminentemente práctico y aborda los límites del Derecho de la Unión Europea (UE) al poder tributario autonómico.

El primer bloque considera los aspectos generales de esa relación, englobando tres capítulos sobre los perfiles constitucionales –la habilitación del artículo 93 CE para transferir competencias a una organización internacional– y la toma en consideración de la UE por los nuevos Estatutos de Autonomía que se fueron aprobando en la anterior Legislatura; las condiciones y restricciones impuestas a las competencias tributarias de las CC. AA. por las libertades que aparecen en el Tratado de Funcionamiento de la UE, definiendo el mercado interior y prohibiendo las ayudas de Estado, falseadoras de la competencia, así como los mecanismos que garantizan la primacía del Derecho de la Unión (inaplicación del Derecho nacional incompatible con el mismo, la cuestión prejudicial y los procedimientos de infracción) y se observan también diferentes conflictos que se han planteado con relación a tributos autonómicos en el marco actual de relaciones Estado-CC. AA. presidido por el principio de corresponsabilidad fiscal, esbozando propuestas para mejorar la adecuación de aquellos al ordenamiento de la UE.

El segundo bloque gira en torno a las limitaciones que derivan de los principios y libertades del Derecho europeo y agrupa dos ponencias de factura bien diferenciada. Por un lado, está una breve reflexión general, aunque con abundante consulta de la jurisprudencia del Tribunal de Jus-

¹ A saber, por el orden de aparición en la obra: Manuel MEDINA GUERRERO, Antonio BLANCO DALMAU, José María UTANDE SAN JUAN, Edoardo TRAVERSA (que escribe también el penúltimo capítulo), Francisco ESCRIBANO LÓPEZ, Francisco M. CARRASCO GONZÁLEZ, Saturnina MORENO GONZÁLEZ, Adolfo MARTÍN JIMÉNEZ, Alfonso SANZ CLAVIJO, Florian GARCÍA BERRO, Alejandro GARCÍA HEREDIA y Fernando DE LA HUCHA CELADOR.

ticia de la Unión Europea (TJUE) en relación con la aplicación de las libertades del Tratado a las autoridades subnacionales (regionales y locales) de los Estados miembros y, por otro lado, el amplio estudio del profesor ESCRIBANO LÓPEZ, centrado en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el irresponsable ejercicio de competencias normativas que las CC. AA. han demostrado con relación al mismo. A partir de la idea de la corresponsabilidad fiscal y del modelo de financiación regulado en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, el autor se ocupa del régimen jurídico de la citada figura como impuesto cedido y va desgranando los diferentes beneficios fiscales instaurados en la normativa autonómica y que comportan una carga fiscal para el contribuyente mucho más baja que la que resultaría de la legislación del Estado (aplicable esta a los no residentes) y que conduce, en casos conocidos, a una práctica supresión del gravamen que infringe los principios de lealtad institucional, igualdad e interdicción de la arbitrariedad; tiene en cuenta la jurisprudencia del TJUE y se plantea, con apoyo en la misma, las medidas que puede adoptar España para no incurrir en las violaciones detectadas a lo largo de su trabajo y que afectan a la no discriminación por razón de nacionalidad o residencia, libertad de establecimiento y libre circulación de capitales.

La prohibición de ayudas de Estado –prevista también en el Derecho originario de la UE– como límite específico al poder tributario de las CC. AA. conforma el tercer bloque del libro, donde se reúnen cuatro capítulos que repasan el criterio de selectividad geográfica tal y como ha sido concebido por la Comisión Europea y la interpretación realizada por el TJUE. Asimismo se considera el criterio de selectividad material y cómo afectaría a las normas tributarias autonómicas; punto en el que el profesor MARTÍN JIMÉNEZ aventura el juicio de que los conflictos entre la Comisión y las CC. AA. a la luz del artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento no han hecho más que empezar y, por tanto, «bien harían las CC. AA. en buscar, con carácter preventivo, la autorización de la Comisión en relación con normas que presentan las notas propias de la selectividad material, tal y como la entiende el TJUE en los últimos tiempos: medidas que distinguen entre empresas residentes y no residentes (o entre inversión en empresas residentes o no residentes) en las CC. AA. Si a ello añadimos los problemas, en términos de libertades, que la normativa española plantea, quizás los legisladores autonómicos deberían considerar una revisión a fondo de su legislación y el legislador estatal una reforma de la LOFCA y las leyes de cesión, antes de que los conflictos amenacen, con lo que ello supone en tiempos de crisis, el presupuesto autonómico o el estatal de forma grave». Al final de esta parte, se analizan también los aspectos procedimentales de la prohibición de ayudas de Estado, sobre la base de los correspondientes procedimientos de notificación e investigación de nuevas ayudas y de examen y recuperación de ayudas ilegales.

Descendiendo después al Derecho derivado de la UE, en el cuarto bloque de cuestiones tratadas en el libro, se ponen de manifiesto los aspectos conflictivos del artículo 108 de la Ley del Mercado de Valores y se analiza la compatibilidad con el ordenamiento supranacional del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

Ambos temas han quedado afectados por modificaciones legislativas posteriores a la publicación de los trabajos. El polémico artículo 108 de la Ley del Mercado de Valores –sobre el que el TJUE se ha expresado ya en Autos de octubre de 2010, comentados en la obra por GARCÍA BERRO– se ha visto afectado por la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria

y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, que pretende conformarle «tal como se estableció originariamente, como una medida antielusión fiscal de las posibles transmisiones de valores que, solo, sean una cobertura de una transmisión de inmuebles, mediante la interposición de figuras societarias»; lo que favorece la impresión de estar ahora ante un precepto perfectamente inútil, como algún autor ha señalado, dada su indiferenciación de requisitos y eficacia con el conflicto en la aplicación de la norma tributaria.

Y, en cuanto al impuesto sobre ventas minoristas o «céntimo sanitario», que había sido objeto de dictámenes motivados desfavorables de la Comisión Europea, por lo que cabe esperar una futura sentencia del TJUE y hasta del Tribunal Constitucional por una cuestión de inconstitucionalidad formulada en torno al mismo, la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012 ha optado por integrarlo en el Impuesto sobre Hidrocarburos, lo cual ha afectado a la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

El último bloque del libro se refiere a la aplicación de límites al poder tributario de entidades regionales en modelos territoriales diversos de las CC. AA. Al mismo pertenecen los trabajos de Edoardo TRAVERSA, profesor de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Católica de Lovaina, quien ilustra sobre el federalismo fiscal en Bélgica, y el conclusivo del libro sobre las Haciendas forales del País Vasco y Navarra, escrito por Fernando DE LA HUCHA CELADOR, catedrático de la Universidad Pública de esta última comunidad.

Miguel Ángel Martínez Lago