



VI.

LOS

PROBLEMAS

CON LA UNIÓN

EUROPEA

VI. LOS PROBLEMAS CON LA UNIÓN EUROPEA

Hemos visto a lo largo de seis capítulos del Título anterior, distintos problemas que se le han planteado al Concierto Económico en el ámbito judicial aunque has podido comprobar que en los dos últimos que hemos analizado las noticias que llegaban para el Concierto eran alentadoras. Pues bien, aprovechándome de ese positivo estado de ánimo me voy a permitir volver a contarte una historia triste que se inició hace más de veinte años y que se centra en los conflictos que han padecido las instituciones forales vascas y por extensión la propia Comunidad Autónoma Vasca con la Comisión Europea y que, finalmente, no ha terminado de una forma muy satisfactoria, aunque, afortunadamente, los daños quedaron acotados.

A pesar de esta introducción tan poco positiva, sin embargo, te animo a leer lo que viene a continuación que creo, en cualquier caso, es aleccionador.

26.- LOS CONFLICTOS CON LA COMISIÓN EUROPEA Y LAS SANCIONES RECIBIDAS

26.1. Nuestros vecinos del sureste abren un nuevo frente

Como hemos visto hasta ahora, la Comunidad Autónoma de La Rioja no cesó en su esfuerzo por acabar con la autonomía normativa en materia del Impuesto sobre Sociedades de la Comunidad Autónoma Vasca, recurriendo para ello ante el Tribunal Constitucional y ante la jurisdicción contencioso-administrativa en innumerables ocasiones.

Siguiendo la misma estrategia, aquella Comunidad Autónoma se dio cuenta de que explotando el nebuloso concepto de las prohibidas ayudas de estado, tenía el camino abierto para acudir a la Comisión Europea (que es algo parecido al Gobierno de la Unión Europea) para demandar de la misma el enjuiciamiento de las disposiciones de los Territorios Históricos desde la citada perspectiva²⁰⁶.

Como apunta acertadamente Iñaki Alonso Arce en su excelente obra *“El Concierto Económico en Europa”*, la decisión de acudir a la Comisión pudo deberse a dos principales motivos: por un lado, la labor incesante de este organismo de vigilar el cumplimiento de las normas del Derecho europeo, mediante los instrumentos que el Tratado de la Unión Europea le atribuye al efecto. Y, por otro lado, la convicción de La Rioja de que este medio de ataque podría suponer el fin de las normas forales del Impuesto sobre Sociedades.

Pero esta Comunidad tan celosa en la persecución de las barrabasadas vascas, gastó en balde los honorarios pagados a sus abogados, porque no obtuvo el éxito esperado, ya que la Comisión rechazó, una y otra vez, tales denuncias, alegando que no se inmiscuiría en las cuestiones internas del Reino de España, que a su juicio no revestían carácter comunitario.

26.2. Las cosas se complican, por dos casos concretos

De hecho, a pesar de que la Comisión Europea recabase información sobre las llamadas “vacaciones fiscales” a las autoridades españolas en 1993 y 1994, con posterioridad no volvió a dar “señales de vida”, hasta que pasó lo que pasó.

Por si no lo recuerdas, en 1997, la cosa cambió, ya que tras la publicación de una nueva regulación del Impuesto sobre Sociedades foral, se produjeron dos movimientos empresariales que beneficiaron al Territorio Histórico de Araba y que originaron una gran polémica. Por un lado el “caso Ramondín” (el traslado desde La Rioja a Araba de la fábrica del principal productor mundial de cápsulas para botellas). Y, para complicar más el asunto, la creación de una planta de fabricación de electrodomésticos por una multinacional coreana muy importante, de nombre Daewoo.

Como hemos explicado muy bien en el capítulo 19 anterior, siguiendo a Iñaki Alonso Arce en la obra que venimos comentando, ambas empresas se beneficiaron de dos incentivos fiscales concedidos por la Diputación Foral de Araba: el de las denominadas “minivacaciones fiscales” (reducción de la base imponible para las empresas de nueva creación) y otro de un crédito fiscal del 45% que se reconocía a las grandes inversiones.

Ante esta situación, algunas empresas competidoras denunciaron dichas ayudas forales ante la Comisión Europea. Este organismo, siguiendo el Tratado, se vio obligado a analizar cada una de las denuncias interpuestas, y de ese modo, comenzó un procedimiento sobre esos dos casos concretos.

Una vez analizados los mismos, la Comisión, consideró que se trataba de “ayudas estatales contrarias al mercado común”, y por ello, decidió dar un paso más, este extremadamente grave: decidió actuar por elevación y en lugar de limitarse a analizar y sancionar dos casos concretos, comenzó a analizar dichas medidas respecto a cada uno de los contribuyentes sobre los que se hubieran aplicado, considerando la posibilidad de exigir a los beneficiarios la recuperación de las cantidades disfrutadas en base a las mismas, a pesar de que, en estos casos, nadie había denunciado los mismos.

La verdad es que yo nunca pensé que aquello podía acabar mal (*no sé cuál fue entonces tu opinión*), porque la Diputación Foral de Araba se había inspirado en iniciativas a las inversión similares que habían estado vigentes en España, Francia, Bélgica, sin que la Comisión Europea, siempre vigilante, hubiera levantado una ceja. Pero, desafortunadamente, los tiempos habían cambiado, para mal.

Porque finalmente, la Comisión declaró, tanto para los casos de Ramondín y Daewoo, como para el resto de procedimientos que había analizado, que las minivacaciones fiscales y el crédito fiscal del 45%, se consideraban ayudas de

estado y que por lo tanto ambas eran incompatibles con el Tratado de la Unión Europea (*¡Con la iglesia hemos topado amigo Sancho! Hubiera dicho Don Quijote ante un caso así, mientras levantaba amenazadoramente su afilada lanza. Pero contra la Comisión Europea no valen las lanzas, además de que dudo que la Diputación Foral de Araba tenga muchas, sino agachar la cabeza... y pagar*).

26.3. La cosa se complica aún más

Para no aburrirte mucho más con detalles técnicos de este triste caso, no me voy a extender en los argumentos en que se apoyó la Comisión Europea, sino en seguir contándote como continuó este drama. Porque lo que has conocido hasta ahora es solo el primer acto. El segundo es aún peor para las instituciones y las empresas vascas. Tras concluir el análisis de estas ayudas alavesas, la Comisión Europea, además de ordenar la recuperación de las cantidades disfrutadas por los beneficiarios, **retomó el análisis de las “vacaciones fiscales” de 1993**, pues consideraba que si las “minivacaciones” fiscales eran ayudas de estado, las “vacaciones fiscales” también lo tenían que ser, ya que cumplían los mismos requisitos e incluso la aplicación e intensidad de las vacaciones fiscales era aún mayor. Para que te hagas una idea, como explica Iñaki Alonso Arce muy bien, *“las vacaciones fiscales suponían la exención total del Impuesto sobre Sociedades durante los diez primeros periodos impositivos, mientras que las minivacaciones fiscales consistían en una mera reducción de la base imponible durante los cuatro primeros periodos impositivos en una cantidad del 99%, del 75%, del 50% y del 25% respectivamente”*.

Por ello, concluida la tramitación de este nuevo procedimiento de infracción, declaró también incompatibles con el Mercado Común las vacaciones fiscales de 1993 y ordenó la recuperación de dichas ayudas por los beneficiarios de las mismas.

Con ello, estábamos ante una **verdadera catástrofe**, no solo para el Concierto Económico y las instituciones vascas, sino también, como enseguida veremos, para el propio Reino de España y para alrededor de 220 empresas vascas afectadas.

Porque la cuantificación de todo lo anterior, incluyendo los intereses de demora por muchos años, puede **alcanzar una cifra exorbitante** según informaciones periodísticas de 2011²⁰⁷.

26.4. Una referencia importante que fue ignorada por la Comisión Europea

Seguro que al ver la cifra anterior, se te habrán puesto los pelos de punta (*a mí en cambio no me ha pasado eso, pero no es porque no me haya impresionado, sino porque no tengo*).

¿Cómo pudo pasar algo así? ¿No conocían el derecho Comunitario las autoridades fiscales forales? Por supuesto que lo conocían pero la situación creada fue un sorpresón para ellas. Porque, como recuerda Iñaki Alonso Arce en la magnífica obra citada, **la Comisión Europea ya había analizado las vacaciones fiscales de 1993 cuando la Comunidad Autónoma de La Rioja denunció las mismas, y no pasó nada.**

Debe ser, y de hecho existe evidencia documental indirecta de que el propio Comisario Europeo de aquella época, el famoso Karel Van Miert, “trasladó a las autoridades riojanas su consideración de irrelevancia comunitaria al respecto”.

Pero ahí este pronunciamiento *“nunca tuvo carácter oficial”* y eso es de especial relevancia, ya que de haberse admitido se corroboraría que la Comisión, en su momento, no consideró las vacaciones fiscales como ayudas de estado, y en ese supuesto, al haber cambiado de parecer *“no podría conllevar la exigencia de la recuperación de dichas ayudas”* de los sorprendidos beneficiarios.

26.5. Los recursos ante los Tribunales no tuvieron efecto

Como es lógico, las instituciones vascas recurrieron ante el Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea las decisiones de la Comisión Europea, en torno a la obligación de recuperación de los beneficios obtenidos, dando por tanto por perdida la cuestión de fondo, es decir, que aquellos incentivos eran ayudas de Estado.

Te voy a ahorrar los detalles, pero sí debes saber que, de acuerdo con el derecho de la Unión Europea, la interposición de dichos recursos no suspende

la eficacia de los actos de la Comisión, por lo que esta última ha continuado exigiendo la recuperación de las ayudas, sin esperar a la resolución de la justicia comunitaria al respecto.

Por todo ello, a finales del 2007, las autoridades de los tres Territorios Históricos, ejecutaron la decisión de la Comisión sin haber obtenido respuesta a sus recursos, a pesar de que la cuantificación de dichas ayudas haya supuesto un complejo proceso.

El 9 de septiembre de 2009, finalmente se conoció la decisión del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas sobre los recursos planteados por las instituciones forales. Dicha sentencia **desestimó los recursos de anulación interpuestos por las diputaciones forales**, considerando la actuación de la Comisión correcta. Una derrota, por tanto, en toda regla que además no acabó ahí pues hubo otros pronunciamientos judiciales en contra de los planteamientos vascos. Con ello, además no concluyó el calvario de los contribuyentes afectados, ni de las instituciones forales, ni del Reino de España.

26.6. El drama todavía no ha terminado

Por un lado está el problema que todo esto ha planteado a las empresas beneficiarias de las ayudas ilegales que se les concedieron en los años 90. En un principio, y según las estimaciones de las tres Diputaciones, del Gobierno Vasco y de Bruselas, el número de empresas a las que afectaba este problema alcanzaba, como se ha señalado antes a 220 empresas vascas, todas ellas situadas en las tres provincias de la Comunidad Autónoma Vasca, y el total a devolver era de entre 700 y 750 millones de euros, de los cuales la suma de 587 millones de euros corresponden a las deducciones por inversión –el 45% del importe de los activos– y a las vacaciones fiscales. Los otros 163 millones de euros restantes corresponden a las minivacaciones.

Con datos más precisos, de septiembre de 2013 **las haciendas forales habían ingresado 509 millones** en la tesorería europea²⁰⁸, lo cual permitió que la Comisión Europea retirara la “multa coercitiva” que estaba defendiendo el Tribunal Europeo de Justicia.

Además de estas cantidades, el Ejecutivo de la Unión Europea, como se puede apreciar en el artículo de El País del 10 de septiembre de 2013 *“pide que se*

impongan a España dos tipos de sanciones económicas: una por haber permitido la concesión de ayudas contrarias al derecho comunitario y otra por haber obligado a las empresas a devolver estas ayudas después de haber sido declaradas ilegales. La primera asciende a 236.044 euros por cada día de retraso en la ejecución de la sentencia de diciembre de 2006, en la que el Tribunal con sede en Luxemburgo declaró que España había incumplido una decisión de julio de 2001 de la Comisión, según la cual las ayudas eran incompatibles con el mercado común y debían suprimirse y recuperarse. La segunda, es una suma a tanto alzado cuyo importe resultará de multiplicar una cantidad diaria de 25.817,4 euros por el número de días que hayan pasado también desde diciembre de 2006 hasta que se recupere el importe de las ayudas²⁰⁹.

Sin embargo, ese mismo día, Carlos Urraca, el representante de la Comisión Europea en el proceso, admitió ante el Tribunal de Justicia de la UE que finalmente *“no sería necesaria una multa coercitiva si el país recupera todo antes de que el Tribunal pronuncie su sentencia”* por lo que como establecía el diario Expansión el 10 de septiembre de 2013, *“España podría evitar una de las multas que le reclamaba el Ejecutivo comunitario”*²¹⁰.

Estas positivas perspectivas, finalmente, no se cumplieron, al menos en su totalidad porque, inicialmente, se estimaba que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea podría imponer una multa de 64 millones. Finalmente, la Sentencia condenó al Reino de España al pago de 30 millones, por no haber sabido recuperar a tiempo las ayudas ilegales concedidas a empresas en el marco de las llamadas “vacaciones fiscales” en los años 90 del siglo pasado que te he apuntado anteriormente. Y ello, a pesar de que las tres Haciendas habían recuperado la totalidad de las ayudas, tal y como te he comentado anteriormente.

Posteriormente, tras recibir esta Sentencia, que al final quedó en menos de la mitad lo que se estimaba inicialmente, las instituciones vascas tomaron un acuerdo en el Consejo de Finanzas del 23 de julio de 2014 por el que el 70% del importe de esta multa sería abonado por el Gobierno Vasco (recuerda que este es el porcentaje que Euskadi recibe de la recaudación que realizan las tres Haciendas forales) y el 30% restante se repartió entre los tres Territorios Históricos de acuerdo con los coeficientes que establece la entonces vigente Ley de Aportaciones. Por ello, Araba satisfizo el 26,6% de la multa, Gipuzkoa un 33% y Bizkaia el 50%.

El acuerdo fue adoptado por unanimidad en el citado Consejo aunque la Diputación Foral de Gipuzkoa que entonces estaba gobernada por EH Bildu imputó al PNV, principalmente, pero también al Partido Popular y a la patronal vasca Confebask, la responsabilidad de la multa recibida.

Finalmente, el 11 de septiembre de 2014 y tras quince años de pleitos en los tribunales europeos, quedó zanjado definitivamente este negativo asunto con el pago de la cantidad anteriormente citada que fue ingresada el 1 de agosto de 2014 en la tesorería del Ministerio de Hacienda quien dio así por concluido el expediente que había abierto tras considerar el pago voluntario de la sanción impuesta por la justicia europea se ajustaba a los acuerdos alcanzados entre el Gobierno central y vasco²¹¹.

26.7. Una descorazonadora situación

Te he tratado de resumir este tema que ha sido, en mi opinión, el problema más grave con el que se ha enfrentado el Concierto Económico en las tres últimas décadas, por varias razones:

- Primera, por el impacto económico enorme sobre los contribuyentes afectados, en momentos muy malos para muchas de esas empresas, por el impacto general de la crisis.
- Segunda, por el impacto económico sobre los presupuestos forales, si la multa o multas se confirmaran.
- Tercera, por la desconfianza que crea en los administrados sobre la seguridad jurídica de las Normas aprobadas por las instituciones.
- Cuarta, por el hecho de haber tenido un conflicto tan grave abierto con las instituciones europeas, durante tantos años, con el desprestigio que eso originaría ante esas instancias para el Concierto Económico y las propias instituciones vascas.
- Quinta, por la visión restrictiva que superan algunas de las cuestiones, sanciones y sentencias directa o indirectamente relacionadas con este complejo tema, sobre alguno de los Principios Generales sobre los que se asienta el Concierto, como es el de la presión fiscal.

Quiero transmitirte que, cuando concluya definitivamente este tema, estoy seguro de que nuestras instituciones harán una reflexión profunda sobre todo lo acontecido en estos años, no solo para evitar que una situación así se repita,

sino para, sobre la base de esta negativa experiencia, fortalecer la institución del Concierto Económico vasco.

