SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 11 de septiembre de 2008 *

En los asuntos acumulados C-428/06 a C-434/06,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, mediante autos de 20 de septiembre de 2006 (C-428/06, C-429/06 y C-431/06 a C-434/06) y de 29 de septiembre de 2006 (C-430/06), recibidos en el Tribunal de Justicia el 18 de octubre de 2006, en los procedimientos

Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) (C-428/06),

Comunidad Autónoma de La Rioja (C-429/06),

contra

Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya,

Diputación Foral de Vizcaya,

* Lengua de procedimiento: español.

Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

y

Comunidad Autónoma de La Rioja (C-430/06),

Comunidad Autónoma de Castilla y León (C-433/06),

contra

Diputación Foral de Álava,

Juntas Generales de Álava,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

y

Comunidad Autónoma de La Rioja (C-431/06),

Comunidad Autónoma de Castilla y León (C-432/06),

contra

Diputación Foral de Guipúzcoa,

Juntas Generales de Guipúzcoa,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

y

Comunidad Autónoma de Castilla y León (C-434/06)

contra

Diputación Foral de Vizcaya,

Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya,

Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. A. Rosas (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. J.N. Cunha Rodrigues, J. Klučka, A. Ó Caoimh y A. Arabadjiev, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de febrero de 2008;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de la Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja), por el Sr. V. Suberviola González, abogado, y los Sres. C. Cabezón Llach y J. Granda Loza, secretarios generales;

— en nombre de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por los Sres. J. Criado Gámez e I. Serrano Blanco, abogados;

— en nombre de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por las Sras. S. Perandones Peidró y M.E. Martínez Álvarez, abogadas;

— en nombre de las Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, la Diputación Foral de Álava, la Diputación Foral de Vizcaya y la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao, por los Sres. I. Sáenz-Cortabarría Fernández y M. Morales Isasi, abogados;

— en nombre de la Diputación Foral de Guipúzcoa, por los Sres. A. Ibarguchi Otermin, I. Saénz-Cortabarría Fernández y M. Morales Isasi, abogados;

— en nombre de la Confederación Empresarial Vasca (Confebask), por los Sres. M. Araujo Boyd y D. Armesto Macías, abogados;

— en nombre del Gobierno español, por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por las Sras. E. O'Neill e I. Rao, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. D. Anderson, QC;

— en nombre del la Comisión de las Comunidades Europeas por los Sres. F. Castillo de la Torre y C. Urraca Caviedes, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de mayo de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial versan sobre la interpretación del artículo 87 CE, apartado 1.

2 Dichas peticiones se presentaron en el marco de litigios entre la Unión General de Trabajadores de La Rioja [en lo sucesivo, «UGT-Rioja» (C-428/06)], la Comunidad Autónoma de La Rioja (C-429/06 a C-431/06) y la Comunidad Autónoma de Castilla y León (C-432/06 a C-434/06), por un lado, y las Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, las Diputaciones Forales de Álava, de Vizcaya y de Guipúzcoa, que son las autoridades competentes de los Territorios Históricos de Vizcaya, de Álava y de Guipúzcoa (en lo sucesivo, «autoridades forales»), así como la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao y la Confederación Empresarial Vasca (en lo sucesivo, «Confebask»), por otro lado, en relación con normas tributarias adoptadas por dichas autoridades.

Derecho nacional

Constitución española de 1978

3 Los artículos 2, 31.1, 137 a 139 y 143.1 de la Constitución española de 1978 (en lo sucesivo, «Constitución») son del siguiente tenor:

«Artículo 2

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

[…]

Artículo 31

1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

[…]

Título VIII. De la Organización Territorial del Estado

Capítulo primero. Principios generales

Artículo 137

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Artículo 138

1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

Artículo 139

1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte de territorio del Estado.

2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

[…]

Capítulo tercero. De las Comunidades Autónomas

Artículo 143

1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.»

4 El artículo 148 de la Constitución que describe las materias en las que pueden ejercer competencias las Comunidades Autónomas, está redactado como sigue:

«1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

[…]

3ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

4ª Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

5ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

6ª Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

7ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

8ª Los montes y aprovechamientos forestales.

9ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

11ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

12ª Ferias interiores.

13ª El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

14ª La artesanía.

[…]»

5 El artículo 149, apartado 1, de la Constitución dispone:

«1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

[…]

6ª Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

7ª Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

[…]

11ª Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

[…]

13ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

14ª Hacienda general y Deuda del Estado.

[…]

17ª Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

[…]

24ª Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

[…]»

6 Los artículos 156 a 158 de la Constitución son del siguiente tenor:

«Artículo 156

1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

Artículo 157

1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

e) El producto de las operaciones de crédito.

2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Artículo 158

1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.»

Estatuto de Autonomía

7 Con base en el artículo 2, en el capítulo tercero del título VIII (artículos 143 a 158) y en las disposiciones adicional primera y transitoria segunda de la Constitución, el País Vasco constituye una Comunidad Autónoma dentro del Reino de España. La Comunidad Autónoma del País Vasco se rige por el Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica de las Cortes Generales 3/1979, de 18 de diciembre (BOE nº 306, de 22 de diciembre de 1979; en lo sucesivo, «Estatuto de Autonomía»).

8 La Comunidad Autónoma del País Vasco está compuesta por tres Territorios Históricos (entidades administrativas territoriales), compuestos a su vez por municipios. La estructura política e institucional de dicha Comunidad Autónoma comprende dos niveles diferentes, a saber, el de las instituciones comunes al conjunto del País Vasco (Gobierno autónomo y Parlamento) y el de las instituciones u órganos «forales» dotados de competencias limitadas a los Territorios Históricos.

9 El artículo 37 del Estatuto de Autonomía es del siguiente tenor:

«1. Los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos.

2. Lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración alguna de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico.

3. En todo caso, tendrán competencias exclusivas, dentro de sus respectivos territorios, en las siguientes materias:

a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.

b) Elaboración y aprobación de sus presupuestos.

c) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales.

d) Régimen de los bienes provinciales y municipales tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.

e) Régimen electoral municipal.

f) Todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto o que le sean transferidas.

4. Les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale.»

10 El artículo 40 del Estatuto de Autonomía dispone que, para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco «dispondrá de su propia Hacienda Autónoma».

11 El artículo 41 del citado Estatuto está redactado como sigue:

«1. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios.

2. El contenido del régimen de Concierto respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:

a) Las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por ley.

b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.

c) Las instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual período de vigencia que el señalado para éstas.

d) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma.

e) Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global antes señalado se constituirá una Comisión Mixta integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, y de otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El cupo así acordado se aprobará por ley con la periodicidad que se fije en el Concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto.

f) El régimen de Concierto se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución.»

Concierto económico

12 El Concierto Económico entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Reino de España se aprobó por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE nº 124, de 24 de mayo de 2002; en lo sucesivo, «Concierto Económico»).

13 Los artículos 2 a 4 del Concierto Económico son del siguiente tenor:

«Artículo 2. Principios generales

Uno. El sistema tributario que establezcan los Territorios Históricos seguirá los siguientes principios:

Primero. Respeto de la solidaridad en los términos prevenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

Segundo. Atención a la estructura general impositiva del Estado.

Tercero. Coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado, de acuerdo con las normas del presente Concierto Económico.

Cuarto. Coordinación, armonización fiscal y colaboración mutua entre las instituciones de los Territorios Históricos según las normas que, a tal efecto, dicte el Parlamento Vasco.

Quinto. Sometimiento a los Tratados o Convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado español o a los que éste se adhiera.

En particular deberá atenerse a lo dispuesto en los Convenios internacionales suscritos por España para evitar la doble imposición y en las normas de armonización fiscal de la Unión Europea, debiendo asumir las devoluciones que proceda practicar como consecuencia de la aplicación de tales Convenios y normas.

Dos. Las normas de este Concierto se interpretarán de acuerdo con lo establecido en la Ley General Tributaria para la interpretación de las normas tributarias.

Artículo 3. Armonización fiscal

Los Territorios Históricos en la elaboración de la normativa tributaria:

a) Se adecuarán a la Ley General Tributaria en cuanto a terminología y conceptos, sin perjuicio de las peculiaridades establecidas en el presente Concierto Económico.

b) Mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado.

c) Respetarán y garantizarán la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes, capitales y servicios en todo el territorio español, sin que se produzcan efectos discriminatorios, ni menoscabo de las posibilidades de competencia empresarial ni distorsión en la asignación de recursos.

d) Utilizarán la misma clasificación de actividades ganaderas, mineras, industriales, comerciales, de servicios, profesionales y artísticas que en territorio común, sin perjuicio del mayor desglose que de las mismas pueda llevarse a cabo.

Artículo 4. Principio de colaboración

Uno. Las instituciones competentes de los Territorios Históricos comunicarán a la Administración del Estado, con la debida antelación a su entrada en vigor, los proyectos de disposiciones normativas en materia tributaria.

De igual modo, la Administración del Estado practicará idéntica comunicación a dichas instituciones.

Dos. El Estado arbitrará los mecanismos que permitan la colaboración de las Instituciones del País Vasco en los Acuerdos internacionales que incidan en la aplicación del presente Concierto Económico.

Tres. El Estado y los Territorios Históricos, en el ejercicio de las funciones que les competen en orden a la gestión, inspección y recaudación de sus tributos, se facilitarán mutuamente, en tiempo y forma adecuados, cuantos datos y antecedentes estimen precisos para su mejor exacción.

En particular, ambas Administraciones:

a) Se facilitarán, a través de sus centros de proceso de datos, toda la información que precisen. A tal efecto, se establecerá la intercomunicación técnica necesaria. Anualmente se elaborará un plan conjunto y coordinado de informática fiscal.

b) Los servicios de inspección prepararán planes conjuntos de inspección sobre objetivos, sectores y procedimientos selectivos coordinados, así como sobre contribuyentes que hayan cambiado de domicilio, entidades en régimen de transparencia fiscal y sociedades sujetas a tributación en proporción al volumen de operaciones en el Impuesto sobre Sociedades.»

14 Los artículos 48 a 60 del Concierto Económico se ocupan de las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco. Los artículos 48 a 50 de dicho Concierto son del siguiente tenor:

«Artículo 48. Principios generales

Las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco se regirán por los siguientes principios:

Primero. Autonomía fiscal y financiera de las instituciones del País Vasco para el desarrollo y ejecución de sus competencias.

Segundo. Respeto de la solidaridad en los términos prevenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

Tercero. Coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria.

Cuarto. Contribución del País Vasco a las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma, en la forma que se determina en el presente Concierto Económico.

Quinto. Las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñe el Estado en materia de Entidades locales corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común.

Artículo 49. Concepto de cupo

La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios Históricos, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Artículo 50. Periodicidad y actualización del cupo

Uno. Cada cinco años, mediante ley votada por las Cortes Generales, previo acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico, se procederá a determinar la metodología de señalamiento del cupo que ha de regir en el quinquenio, conforme a los principios generales establecidos en el presente Concierto, así como a aprobar el cupo del primer año del quinquenio.

Dos. En cada uno de los años siguientes al primero, la Comisión Mixta del Concierto Económico procederá a actualizar el cupo mediante la aplicación de la metodología aprobada en la ley a que se refiere el apartado anterior.

Tres. Los principios que configuran la metodología de determinación del cupo contenida en el presente Concierto, podrán ser modificados en la Ley de Cupo, cuando las circunstancias que concurran y la experiencia en su aplicación así lo aconsejen.»

15 El Concierto Económico prevé la intervención de dos comisiones de composición paritaria. Según el artículo 61, párrafo primero, de éste, la Comisión Mixta está constituida, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco y, de otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado.

16 El artículo 62 del Concierto Económico dispone que la referida Comisión Mixta tiene como funciones, en particular, acordar las modificaciones del referido concierto, los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria y la metodología para el señalamiento del cupo en cada quinquenio así como celebrar aquellos acuerdos que en materia tributaria y financiera resulten necesarios en cada momento para la correcta aplicación y desarrollo de lo previsto en el citado Concierto.

17 El artículo 63 del Concierto Económico prevé la constitución de la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, compuesta por cuatro representantes de la Administración del Estado y cuatro representantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Estos últimos serán designados por el Gobierno vasco, tres de los cuales lo serán a propuesta de cada una de las respectivas Diputaciones Forales.

18 Entre las funciones que se atribuyen a la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa en el artículo 64 del Concierto Económico figura, en primer lugar, la consistente en evaluar la adecuación de la normativa tributaria al referido Concierto con carácter previo a la publicación de ésta. El artículo 64, letra a), del referido Concierto dispone expresamente que, a estos efectos, «cuando, como consecuencia del intercambio de proyectos de disposiciones normativas especificado en el apartado 1 del artículo 4 del presente Concierto Económico, se efectuasen observaciones en relación con las propuestas contenidas en ellas, cualquiera de las instituciones y Administraciones representadas podrá solicitar, por escrito y de forma motivada, la convocatoria de esta Comisión, que se reunirá en el plazo máximo de quince días desde la solicitud de convocatoria, analizará la adecuación de la normativa propuesta al Concierto Económico e intentará, con anterioridad a la publicación de las correspondientes normas, propiciar que las instituciones y Administraciones representadas alcancen un acuerdo sobre las posibles discrepancias existentes en relación al contenido de la normativa tributaria».

La Ley de Cupo de 2002 para el quinquenio 2002-2006

19 Mediante la Ley 12/2002, de 23 de mayo, se aprobó la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006 (BOE nº 124, p. 18636; en lo sucesivo, «Ley de Cupo de 2002»). Los artículos 3 a 7 de dicha Ley establecen:

«Artículo 3. Determinación del cupo del año base

El cupo líquido del año base del quinquenio 2002-2006 se determinará por la aplicación del índice de imputación al importe total de las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma y mediante la práctica de los correspondientes ajustes y compensaciones, todo ello en los términos previstos en los artículos siguientes.

Artículo 4. Cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma

Uno. Se consideran cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma las que correspondan a competencias cuyo ejercicio no haya sido asumido efectivamente por aquélla.

Dos. Para la determinación del importe total de dichas cargas se deducirá del total de gastos del presupuesto del Estado la asignación presupuestaria íntegra que, a nivel estatal, corresponda a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, desde la fecha de efectividad de la transferencia fijada en los correspondientes Reales Decretos.

[…]

Artículo 5. Ajustes

Uno. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 14 y 15 siguientes, las cifras que resulten de la imputación a que se refiere el número cuatro del artículo anterior se ajustarán para perfeccionar la estimación de los ingresos por impuestos directos imputables al País Vasco y al resto del Estado según lo establecido en el artículo 55 del Concierto.

[…]

Artículo 6. Compensaciones

Uno. Del cupo correspondiente a cada Territorio Histórico se restarán por compensación los siguientes conceptos:

a) La parte imputable de los tributos no concertados.

b) La parte imputable de los ingresos presupuestarios de naturaleza no tributaria.

c) La parte imputable del déficit que presenten los Presupuestos Generales del Estado.

[…]

Artículo 7. Índice de imputación

El índice de imputación al que se refieren los artículos 4 y 6 precedentes, determinado básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos en relación con el Estado, es el 6,24 por 100 para el quinquenio en curso.»

20 Según el anexo I de la Ley de Cupo de 2002, que fija el cupo provisional de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el año base 2002, el importe líquido a pagar por los Territorios Históricos es de 1.034.626.080 euros.

Normativa tributaria controvertida en el litigio principal

21 En los asuntos C-428/06, C-429/06 y C-434/06, los recursos de anulación interpuestos en el procedimiento principal tienen por objeto la Norma Foral 7/2005, de 23 de junio, de las Juntas Generales de Vizcaya, cuyo artículo 2 modifica la Norma Foral sobre Sociedades 3/1996, de 26 de junio. En los dos primeros recursos citados, se solicita la anulación de los apartados 4, 6 y 7, del referido artículo 2, mientras que en el tercer recurso se solicita únicamente la anulación de los apartados 4 y 6 del mismo artículo.

22 El artículo 2, apartado 4, de la Norma Foral 7/2005 modifica el artículo 29 de la Norma Foral 3/1996 y fija el tipo del impuesto sobre sociedades, «con carácter general el 32,5 %». El órgano jurisdiccional remitente indica que, según la normativa común del Estado a saber, el artículo 28, apartado 1, del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, el tipo general del impuesto sobre sociedades es del 35 %.

23 El artículo 2, apartado 6, de la Norma Foral 7/2005 modifica el artículo 37 de la Norma Foral 3/1996 y prevé una deducción de la cuota líquida del 10 % del importe de las inversiones que se realicen en activos fijos materiales nuevos afectos al desarrollo de la explotación económica de la entidad. El apartado 7 del mismo artículo 2 modifica el artículo 39 de la Norma Foral 3/1996 y prevé una deducción de la cuota líquida del 10 % de las cantidades que, procedentes del resultado contable del ejercicio, se destinen a una «reserva para inversiones productivas y/o reserva para actividades de conservación y mejora del medio ambiente o ahorro energético». El órgano jurisdiccional remitente precisa que tales posibilidades de deducción no existen en la Ley española relativa al impuesto sobre sociedades.

24 En los asuntos C-430/06 y C-433/06, los recursos de anulación interpuestos en el procedimiento principal tienen por objeto el Decreto Foral Normativo de Urgencia Fiscal 2/2005, de 24 de mayo, del Consejo de Diputados de Álava, convalidado por Acuerdo de 13 de junio de 2005 de las Juntas Generales de Álava, cuyo artículo único, en sus apartados 4 y 5, modifica los artículos 29 y 37 de la Norma Foral del impuesto sobre sociedades 24/1996, de 5 de julio. El contenido de la norma impugnada en dichos recursos es el mismo que el de la norma controvertida en el recurso principal que condujo a la petición de decisión prejudicial en el asunto C-434/06.

25 En los asuntos C-431/06 y C-432/06, los recursos de anulación interpuestos en el procedimiento principal tienen por objeto el Decreto Foral 32/2005, de 24 de mayo, de la Diputación Foral de Guipúzcoa, cuyo artículo único modifica, en sus apartados 3 y 4, los artículos 29 y 37 de la Norma Foral del impuesto sobre sociedades 7/1996, de 4 de julio. El contenido de la norma impugnada en dichos recursos es el mismo que el de la norma controvertida en el recurso principal que condujo a la petición de decisión prejudicial en el asunto C-434/06.

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

26 Cabe señalar que las disposiciones impugnadas en los asuntos principales fueron adoptadas por las autoridades forales a raíz de que, mediante sentencia dictada el 9 de diciembre de 2004, el Tribunal Supremo decretase, en el recurso de casación nº 7893/1999, la nulidad de pleno Derecho de diversos preceptos similares adoptados por las mismas instituciones debido a que, al poder constituir ayudas de Estado, dichas medidas deberían haberse notificado a la Comisión de las Comunidades Europeas con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3. No obstante, las partes demandadas en el procedimiento principal indican, en sus observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, que, dado que el Tribunal Supremo se pronunció sin plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia así como por otras razones, se ha interpuesto recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra dicha sentencia.

27 En el marco de los recursos de anulación en los asuntos principales, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si determinadas medidas fiscales de alcance general que no implican la concesión de una ventaja a determinadas empresas o determinadas producciones deben ser consideradas «selectivas» y quedar sujetas a la normativa enunciada en los artículos 87 CE y 88 CE, por el solo motivo de que afectan exclusivamente al territorio de una entidad infraestatal que es autónoma en materia tributaria.

28 El órgano jurisdiccional remitente cita a este respecto la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2006, Portugal/Comisión (C-88/03, Rec. p. I-7115), relativa a determinadas medidas fiscales adoptadas por la Región Autónoma de las Azores, y hace referencia a los tres requisitos precisados por el Tribunal de Justicia en el apartado 67 de dicha sentencia: autonomías institucional, de procedimiento y económica.

29 Al examinar si el País Vasco y sus Territorios Históricos cumplen estos tres requisitos, el órgano jurisdiccional remitente señala que no tiene dudas respecto a la existencia de una autonomía institucional.

30 En cambio, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el procedimiento formal de elaboración de la normativa tributaria del País Vasco responde al criterio de la autonomía en materia de procedimiento. En efecto, este procedimiento no está sometido a la intervención directa del Gobierno central, que con lo que cuenta no es con mecanismos coercitivos sino de conciliación, recíprocos y paritarios, en orden a, una vez conocidos los proyectos, examinar la adecuación al Concierto entre las partes, en pos de que las normativas a promulgar por ambas se acomoden a lo pactado y elevado a nivel de ley entre las Administraciones concertantes. Por otra parte, desde la perspectiva de los objetivos perseguidos por la normativa tributaria autónoma y de su eventual obligación de «tener en cuenta el interés nacional al fijar el tipo impositivo», lo que el Concierto refleja son límites negativos recogidos en su artículo 3 y referidos a la presión fiscal efectiva global, a las libertades de circulación y establecimiento, o a no producir efectos discriminatorios. Estos límites pueden dar lugar a un control jurisdiccional *a posteriori* de las concretas disposiciones fiscales puestas en vigor, destinado a verificar la observancia de esas pautas o directrices legales.

31 Por lo que respecta al criterio de la autonomía económica, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, aunque sea una entidad fiscalmente responsable, el País Vasco dispone, sin embargo, de suficientes competencias para responder a dicho criterio. El referido órgano jurisdiccional indica a este respecto que, aun siendo el nivel competencial del País Vasco muy importante en términos comparativos con otras manifestaciones de autonomía regional en el contexto europeo, queda igualmente limitado por la existencia de competencias exclusivas del Estado en materias de incidencia económica sobre el País Vasco tales como el sistema monetario, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, el régimen económico de la Seguridad Social y las obras públicas de interés general, entre otras a que se refiere el artículo 149 de la Constitución. Por ello, la existencia de un marco económico distinto dentro del País Vasco ha de relativizarse y ponerse en función de unas exigencias de esencial unidad de mercado o unidad de orden económico, que son límite consustancial al sistema autonómico español, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (véanse, en particular, las sentencias nº 96/1984, de 19 de octubre, y nº 96/2002, de 25 de abril).

32 Habida cuenta de estos elementos, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial, que aparece formulada en términos idénticos en los asuntos C-428/06, C-429/06 y C-434/06:

«Si el artículo 87.1 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que las medidas tributarias adoptadas por las Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, dando nueva redacción a los artículos 29.1.A), 37 y 39 de la normativa del impuesto sobre sociedades, por establecer un tipo impositivo inferior al general de la ley del Estado español y unas deducciones de la cuota que no existen en el ordenamiento jurídico tributario estatal, aplicables en el ámbito territorial de dicha entidad infraestatal dotada de autonomía, han de considerarse selectivas con encaje en la noción de ayuda de Estado de dicho precepto y han de comunicarse por ello a la Comisión en los términos del artículo 88.3 del Tratado.»

33 En los asuntos C-430/06 a C-433/06, la cuestión prejudicial es la misma que se transcribe en el apartado anterior, pero se refiere a las Normas Forales pertinentes de Álava y de Guipúzcoa.

34 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 30 de noviembre de 2006, se acumularon los asuntos C-428/06 a C-434/06 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

Sobre la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial

Observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia

35 La Comunidad Autónoma de La Rioja sostiene que las peticiones de decisión prejudicial no son admisibles, puesto que no es necesaria la respuesta a la cuestión planteada para permitir al órgano jurisdiccional nacional pronunciarse sobre el asunto. En efecto, mediante auto de 14 de noviembre de 2005, ratificado por otro de 17 de marzo de 2006, recaídos ambos en el incidente de ejecución de la sentencia dictada por el Tribunal Supremo el 9 de diciembre de 2004 (ejecución nº 3753/96-1), el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco ya declaró nulas de pleno Derecho algunas de las disposiciones impugnadas en el procedimiento principal, a saber, los artículos 29 de las diferentes Normas Forales modificadas relativas al tipo del impuesto de sociedades y el artículo 39 modificado de la Norma Foral 3/1996, por entender que los preceptos mencionados eran contrarios al pronunciamiento emitido por el Tribunal Supremo, y haberse dictado con la finalidad de eludir su cumplimiento. Por lo que se refiere a los dos autos citados, añade que están actualmente recurridos en casación.

36 Mediante escrito de 23 de enero de 2008, la Comunidad Autónoma de La Rioja indicó al Tribunal de Justicia, no obstante, que retiraba su solicitud de declaración de inadmisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial.

37 UGT-Rioja sostiene igualmente que las referidas peticiones de decisión prejudicial no son admisibles, puesto que no existe la menor duda de que las medidas fiscales controvertidas en el procedimiento principal constituyen ayudas de Estado. Cita a este respecto la sentencia del Tribunal Supremo y determinadas decisiones de la Comisión relativas a disposiciones fiscales adoptadas por los Territorios Históricos y que son análogas a dichas medidas.

38 Confebask alega también que las peticiones de decisión prejudicial no eran necesarias, por cuanto la sentencia Portugal/Comisión, antes citada, aporta criterios perfectamente claros, y no hay duda de que las medidas fiscales controvertidas en el procedimiento principal no constituyen ayudas de Estado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

39 Tanto del tenor como del sistema del artículo 234 CE se desprende que el procedimiento prejudicial presupone que penda efectivamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales un litigio en el que proceda adoptar una decisión que puede tener en cuenta la sentencia dictada con carácter prejudicial por el Tribunal de Justicia (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de junio de 1995, Zabala Erasun y otros, C-422/93 a C-424/93, Rec. p. I-1567, apartado 28; de 12 de marzo de 1998, Djabali, C-314/96, Rec. p. I-1149, apartado 18, y de 20 de enero de 2005, García Blanco, C-225/02, Rec. p. I-523, apartado 27).

40 Al ser la existencia de un litigio principal un requisito para la competencia del Tribunal de Justicia, éste puede verificarlo de oficio. De ello se deduce que la retirada por parte de la Comunidad Autónoma de la Rioja de la pretensión de inadmisibilidad de la cuestión prejudicial no influye en dicha verificación.

41 En el caso de autos, de ninguno de los elementos aportados al Tribunal de Justicia se desprende que los litigios principales, a raíz de la anulación de algunas de las disposiciones impugnadas en el procedimiento principal, hayan quedado sin objeto, ni que la respuesta a las peticiones de decisión prejudicial no sea ya necesaria para que el órgano jurisdiccional remitente dicte sus resoluciones en los asuntos de que conoce.

42 Por lo que se refiere a la supuesta claridad de la respuesta a la cuestión planteada, procede recordar que cuando la respuesta a una cuestión prejudicial pueda deducirse

claramente de la jurisprudencia o cuando no deje lugar a duda razonable alguna, por un lado, un órgano jurisdiccional contra cuyas resoluciones no pueda interponerse un recurso judicial no está obligado, en determinadas circunstancias, a plantear una cuestión prejudicial (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 1982, Cilfit y otros, 283/81, Rec. p. 3415, apartados 14 y 16 a 20) y, por otro lado, el Tribunal de Justicia puede resolver mediante auto motivado con arreglo al artículo 104, apartado 3, de su Reglamento de Procedimiento.

43 No obstante, dichas circunstancias no impiden en modo alguno a un órgano jurisdiccional nacional plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial (véase, en este sentido, la sentencia Cilfit y otros, antes citada, apartado 15) y no hacen que el Tribunal de Justicia sea incompetente para pronunciarse sobre tal cuestión.

44 En cualquier caso, hay que señalar que para UGT-Rioja, no hay duda de que las medidas fiscales controvertidas en el procedimiento principal constituyen ayudas de Estado, mientras que, para Confebask, no cabe duda de que dichas medidas no constituyen tales ayudas. Esta apreciación contradictoria de las referidas medidas fiscales a la luz de las disposiciones del Tratado CE basta para demostrar la necesidad de responder a las peticiones de decisión prejudicial.

Sobre la cuestión prejudicial

45 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende fundamentalmente que se dilucide si el artículo 87 CE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que medidas tributarias como las controvertidas en el procedimiento principal, que han sido adoptadas por entidades infraestatales, han de considerarse medidas selectivas y, por consiguiente, ayudas de Estado en el sentido de dicha disposición por el mero hecho de que no se apliquen en todo el territorio del Estado miembro de que se trata.

46 Como ha señalado el Tribunal de Justicia en el apartado 56 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada, para apreciar la selectividad de una medida es necesario examinar si, en el marco de un régimen jurídico concreto, dicha medida puede favorecer a determinadas empresas en comparación con otras que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable.

47 A este respecto, el marco de referencia no debe necesariamente coincidir con el territorio del Estado miembro considerado, de tal modo que una medida que conceda una ventaja en sólo una parte del territorio nacional no pasa por este mero hecho a ser selectiva en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1 (sentencia Portugal/Comisión, antes citada, apartado 57).

48 No puede excluirse que una entidad infraestatal cuente con un estatuto jurídico y fáctico que la haga lo suficientemente autónoma del Gobierno central de un Estado miembro como para que sea ella misma, y no el Gobierno central, quien, mediante las medidas que adopte, desempeñe un papel fundamental en la definición del medio político y económico en el que operan las empresas (sentencia Portugal/Comisión, antes citada, apartado 58).

49 El Tribunal de Justicia hizo referencia, en el apartado 65 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada, a la situación en la que una autoridad regional o local fija, en el ejercicio de facultades lo suficientemente autónomas del poder central, un tipo impositivo inferior al nacional, que sólo es aplicable a las empresas localizadas en el territorio de su competencia.

50 En esta última situación, el marco jurídico pertinente para apreciar la selectividad de una medida fiscal podría limitarse a la zona geográfica de que se trate en el caso de que la entidad infraestatal, por su estatuto o sus atribuciones, desempeñe un papel fundamental en la definición del medio político y económico en el que operan las empresas localizadas en el territorio de su competencia (sentencia Portugal/Comisión, antes citada, apartado 66).

51 Para que pueda considerarse que una decisión se ha adoptado en ejercicio de atribuciones lo suficientemente autónomas de dicha autoridad, es necesario, en primer lugar, que desde el punto de vista constitucional, cuente con un estatuto político y administrativo distinto del Gobierno central. Además, la decisión debe haber sido adoptada sin que el Gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido. Por último, las consecuencias financieras de una reducción del tipo impositivo nacional aplicable a las empresas localizadas en la región no deben verse compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central (sentencia Portugal/Comisión, antes citada, apartado 67). Estos tres requisitos son considerados comúnmente los criterios de la autonomía institucional, la autonomía en materia de procedimiento y la autonomía económica y financiera.

52 El Tribunal de Justicia llegó a la conclusión, en el apartado 68 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada, de que, para que pueda considerarse que existe la suficiente autonomía política y fiscal en relación con el Gobierno central en lo que atañe a la aplicación de las normas comunitarias sobre ayudas de Estado, es necesario no sólo que la entidad infraestatal disponga de la competencia para adoptar, en el territorio de su competencia, medidas de reducción del tipo impositivo con independencia de cualquier consideración relativa al comportamiento del Estado central, sino también que asuma las consecuencias políticas y financieras de tal medida.

Sobre la inexistencia de requisito previo

53 Contrariamente a lo que afirma la Comisión, los apartados 58 y 66 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada, no establecen ningún requisito previo para la aplicación de los tres criterios precisados en el apartado 67 de la misma sentencia.

54 El propio tenor del apartado 58 de la citada sentencia no permite duda alguna a este respecto. En efecto, el Tribunal de Justicia indica en dicho apartado que no puede excluirse que una entidad infraestatal sea lo suficientemente autónoma del Gobierno

central como para que sea esta última quien desempeñe un papel fundamental en la definición del medio político y económico en el que operan las empresas.

55 Dicho de otro modo, cuando una entidad infraestatal es suficientemente autónoma, es decir, cuando dispone de autonomía institucional, de procedimiento y económica, desempeña un papel fundamental en la definición del medio político y económico en el que operan las empresas. Ese papel fundamental es consecuencia de la autonomía y no un requisito previo de ésta.

56 El apartado 66 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada, expresa también esta idea de consecuencia, puesto que en él el Tribunal de Justicia se refiere al caso en que una entidad infraestatal, «por su estatuto o sus atribuciones», desempeñe un papel fundamental en la definición del medio político y económico en el que operan las empresas localizadas en el territorio de su competencia.

57 Ese apartado 66 aclara suficientemente el apartado 67 de la misma sentencia, que describe los criterios a los que debe responder una decisión para que pueda considerarse que fue adoptada en el ejercicio de facultades suficientemente autónomas, es decir, en circunstancias como las mencionadas en el citado apartado 66.

58 Esta interpretación del principio formulado por el Tribunal de Justicia en los apartados 54 a 68 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada, se ve corroborada por el examen del control realizado por el Tribunal de Justicia en la misma sentencia. A este respecto, procede señalar que este último examinó, en el apartado 70 de la referida sentencia, los criterios de autonomía institucional y de autonomía en materia de procedimiento y, en los apartados 71 a 76 de ésta, el de autonomía económica.

59 Como ha señalado la Abogado General en el punto 70 de sus conclusiones, en modo alguno se desprende, sin embargo, del control realizado por el Tribunal de Justicia, que éste haya examinado si se cumplía el requisito previo cuya existencia alegó la Comisión.

60 De ello se deduce que los únicos requisitos que deben cumplirse para que el territorio en que ejerce su competencia una entidad infraestatal sea el marco pertinente para apreciar si una decisión adoptada por ésta tiene carácter selectivo son los requisitos de autonomía institucional, autonomía en materia de procedimiento y autonomía económica y financiera, precisados en el apartado 67 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada.

Sobre la entidad infraestatal que debe tomarse en consideración

Observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia

61 Para comprobar si las medidas controvertidas en los asuntos principales fueron adoptadas por una entidad infraestatal «suficientemente autónoma» procede determinar previamente qué entidad debe tomarse en consideración.

62 En efecto, si bien la cuestión prejudicial planteada en cada uno de los asuntos C-428/06 a C-434/06 versa sobre las medidas tributarias adoptadas por un Territorio Histórico concreto, es preciso señalar que, en su razonamiento mediante el que explica por qué es necesaria la respuesta a dicha cuestión, el órgano jurisdiccional remitente hace referencia tanto a la Comunidad Autónoma del País Vasco como a los Territorios Históricos.

63 Ante el Tribunal de Justicia, la Comunidad Autónoma de la Rioja, la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Comisión estiman que únicamente hay que tomar en consideración a los Territorios Históricos, puesto que son estas entidades las que adoptaron las medidas controvertidas en el litigio principal. A este respecto, subrayan

la reducida competencia de dichas entidades, la ausencia de autonomía de estas últimas y, por consiguiente, el carácter selectivo de las normas forales impugnadas.

64 Al igual que el órgano jurisdiccional remitente, las autoridades forales y el Gobierno español aluden, para designar a la misma entidad infraestatal, ora a los Territorios Históricos, ora a la Comunidad Autónoma del País Vasco, según que se refieran a la autoridad competente en materia tributaria o en otras materias.

Respuesta del Tribunal de Justicia

65 Como se desprende de la exposición de la normativa nacional reproducida en la presente sentencia, el sistema institucional del Reino de España es particularmente complejo. Por otra parte, el Tribunal de Justicia no es competente para interpretar el Derecho nacional. Para interpretar el artículo 87 CE, apartado 1, es preciso, sin embargo, determinar qué entidad infraestatal ha de tomarse en consideración a la hora de apreciar el carácter selectivo de una medida tributaria.

66 La Comunidad Autónoma del País Vasco está compuesta por las tres provincias de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Los límites de estas provincias coinciden con los de los Territorios Históricos, entidades que gozan de derechos de origen antiguo, denominados fueros, que les permiten percibir y recaudar impuestos. En cambio, otras muchas competencias, en particular en materia económica, son ejercidas por la Comunidad Autónoma.

67 Parece poco dudoso que, considerados como tales, los Territorios Históricos no disponen de una autonomía suficiente en el sentido de los criterios enunciados en los apartados 67 y 68 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada. En efecto, la

existencia de una autonomía política y tributaria exige que la entidad infraestatal asuma las consecuencias políticas y financieras de una medida de reducción del impuesto. No sucederá así cuando la entidad no asuma la gestión del presupuesto, es decir, cuando no posea el control tanto de los ingresos como de los gastos. Parece que esta es la situación en la que se encuentran los Territorios Históricos, que únicamente serían competentes en materia tributaria, incumbiendo las demás competencias a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

68 Sin embargo, no parece indispensable, para realizar un análisis de los criterios de autonomía de una entidad infraestatal, tomar únicamente en consideración a los Territorios Históricos, o a la inversa, solamente a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

69 Se deduce, en efecto, de las explicaciones proporcionadas al Tribunal de Justicia, que son razones históricas las que hacen que las competencias ejercidas en el territorio geográfico correspondiente a la vez a los Territorios Históricos y a la Comunidad Autónoma del País Vasco estén organizadas estableciendo una distinción entre la competencia en materia tributaria, otorgada a los Territorios Históricos, y las competencias en materia económica, otorgadas a la Comunidad Autónoma.

70 Para evitar que se llegue a situaciones incoherentes, este reparto de competencias requiere una estrecha colaboración entre las diversas entidades.

71 Así, en el Estatuto de Autonomía se regulan las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pero se precisan también, en su artículo 41, apartado 2, los principios fundamentales que deben ser respetados por las autoridades forales, sobre los que versa más ampliamente el Concierto Económico.

72 Dicho Concierto Económico, aprobado mediante Ley, fue celebrado entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español. Sin embargo, el referido

Concierto no trata únicamente de las competencias de la Comunidad Autónoma, sino que contiene muchas disposiciones relativas a los Territorios Históricos, que son competentes en un gran número de materias tributarias.

73 Una Comisión Mixta controla la correcta ejecución del Concierto Económico. Con arreglo al artículo 61, párrafo primero, del citado Concierto, esta Comisión estará constituida, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco y, de otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado.

74 Del mismo modo, la composición de la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa es fiel reflejo de la estrecha cooperación existente entre los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco. En efecto, según el artículo 63 del Concierto Económico, dicha Comisión está compuesta por cuatro representantes de la Administración del Estado y cuatro representantes de la Comunidad Autónoma designados por el Gobierno Vasco, tres de los cuales lo serán a propuesta de cada una de las respectivas Diputaciones Forales.

75 Por tanto, habrá que tomar como referencia al propio tiempo a los Territorios Históricos y a la Comunidad Autónoma del País Vasco para determinar si la entidad infraestatal constituida tanto por estos Territorios Históricos como por la referida Comunidad tiene suficiente autonomía como para constituir el marco de referencia a la luz del cual hay que apreciar la selectividad de una medida adoptada por uno de esos Territorios Históricos.

Sobre la relevancia del control jurisdiccional

76 Antes de examinar si se cumplen en los asuntos principales los tres criterios de autonomía enunciados en el apartado 67 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada, hay que precisar también en qué concepto procede tomar en consideración el control ejercido por los órganos jurisdiccionales nacionales. Algunas de las partes en el procedimiento principal que han presentado observaciones alegan, en efecto, que las normas forales tienen el carácter de disposiciones administrativas y están sujetas al control de legalidad de los órganos jurisdiccionales administrativos, lo que influye en la autonomía en materia de procedimiento de los Territorios Históricos. Otras partes estiman, por el contrario, que dicho control es irrelevante para la apreciación de los criterios de autonomía.

77 A este respecto, es preciso recordar que, en el marco del artículo 234 CE, el Tribunal de Justicia es competente no para aplicar el Derecho comunitario sino únicamente para interpretar o apreciar la validez de éste.

78 Por tanto, no procede preguntarse si las normas forales controvertidas en los asuntos principales constituyen ayudas de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, sino interpretar esta disposición para comprobar si una normativa como las normas forales adoptadas por los Territorios Históricos dentro de los límites de sus competencias pueden ser calificadas como normas de aplicación general en el sentido del concepto de ayuda de Estado, tal como éste resulta de dicha disposición, o si esas normas tienen carácter selectivo.

79 Queda claro que los límites de las competencias de los Territorios Históricos están fijados en la Constitución y en otras disposiciones, como el Estatuto de Autonomía y el Concierto Económico. En este sentido, hay que tomar en consideración estas disposiciones tal como las interpretan los órganos jurisdiccionales nacionales y tal como las hacen respetar estos últimos. En efecto, lo revelante para verificar la existencia de autonomía no es el control del juez sino el criterio que ese juez siga a la hora de realizar su control.

80 El control de legalidad tiene como función hacer que se respeten los límites preestablecidos de las competencias de diferentes poderes, órganos o entidades del Estado, pero no determinar esos límites. Como adujo el Gobierno español en la vista, la existencia de un control jurisdiccional es inherente a la existencia de un Estado de Derecho.

81 Si la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro es importante para conocer los límites de las competencias de una entidad infraestatal, lo es en la medida en que la interpretación jurisprudencial forma parte integrante de las normas que delimitan esas competencias. No obstante, la resolución jurisdiccional se limita a interpretar la norma que establece los límites de las competencias de esa entidad, pero no menoscaba, en principio, el ejercicio de dichas competencias dentro de estos límites.

82 De ello se deduce que son las normas aplicables tal como las interpretan los órganos jurisdiccionales nacionales las que determinan los límites de las competencias de una entidad infraestatal y deben ser tomadas en consideración para verificar si esta última tiene suficiente autonomía.

83 En consecuencia, no puede afirmarse válidamente que una entidad infraestatal no tiene autonomía únicamente porque se ejerza un control jurisdiccional sobre los actos adoptados por ésta.

Sobre los tres criterios de autonomía

Sobre el criterio de autonomía institucional

— Observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia

84 Las autoridades forales, Confebask y el Gobierno del Reino Unido manifiestan su conformidad con el análisis del órgano jurisdiccional remitente por lo que respecta a la autonomía institucional. De igual modo, el Gobierno español estima que se cumple el primer requisito.

85 La Comunidad Autónoma de Castilla y León afirma que los Territorios Históricos no disponen de una autonomía institucional total, ya que han de contribuir a las cargas del Estado español. La Comunidad Autónoma de la Rioja recuerda que hay que establecer una distinción entre las autoridades forales, que adoptaron las medidas tributarias controvertidas en el procedimiento principal, y la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta última, como las demás Comunidades Autónomas, ha de ejercer las competencias otorgadas por el Estado en el marco de los objetivos de política económica nacional definidos por el Estado o de la organización general de la economía establecida por éste, mientras que las autoridades forales no disponen, a su juicio, de competencias en materia económica. Sin negar la existencia de una autonomía institucional, la Comisión pone de manifiesto igualmente las reducidas competencias de que disponen las autoridades forales que son, en lo esencial, un recaudador de impuestos para otras administraciones.

— Respuesta del Tribunal de Justicia

86 Por si resultara necesario, se han recordado las diferentes tesis sostenidas. No obstante, procede, como ya se indicó en el apartado 75 de la presente sentencia, tomar en consideración la entidad infraestatal compuesta a la vez por los Territorios Históricos y por la Comunidad Autónoma del País Vasco.

87 En este sentido, del examen de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y del Concierto Económico se desprende que entidades infraestatales como los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco, al poseer un estatuto político y administrativo distinto al del Gobierno central, cumplen el criterio de la autonomía institucional.

Sobre el criterio de la autonomía en materia de procedimiento

— Observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia

88 La Comunidad Autónoma de la Rioja y la Comunidad Autónoma de Castilla y León, así como la Comisión, subrayan que las autoridades forales tienen establecidos límites al ejercicio de sus competencias, tanto con respecto al Estado como respecto a la Comunidad Autónoma del País Vasco, y entre ellas. Existe, a este respecto, un control previo, conforme al principio de colaboración con el Estado. La Comunidad Autónoma de Castilla y León insiste en el papel de la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, a la que se dedican los artículos 63 y 64 del Concierto Económico.

89 Dichas partes en el procedimiento principal alegan asimismo que las autoridades forales, bajo el control de los órganos jurisdiccionales administrativos, han de observar numerosos principios constitucionales o de otra índole. Esos principios constituyen límites materiales importantes a las competencias de las referidas autoridades. Es el caso del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 138 de la Constitución, del principio de armonización fiscal, cuyas exigencias se enuncian en el artículo 3 del Concierto Económico, así como de los principios de igualdad, reflejado en particular en el artículo 31 de la Constitución, y de unidad de mercado.

90 Las autoridades forales y Confebask afirman que el Estado no interviene en la adopción de las normas forales. Señalan que existe un mecanismo de comunicación recíproca, pero que tiene únicamente carácter informativo. En caso de un eventual pronunciamiento negativo de la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, ello no sería obstáculo para la entrada en vigor de las normas forales adoptadas, que únicamente podrían ser impugnadas ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

91 El Gobierno del Reino Unido, al igual que el Gobierno italiano, considera que las medidas de conciliación no son incompatibles con el reconocimiento de una autonomía de procedimiento. A su juicio, lo relevante es que la conformidad del Estado no sea necesaria para la adopción de una medida impositiva regional, y que aquél no esté facultado para poner veto a dicha medida o invalidar la decisión de las autoridades regionales.

92 Confebask se basa en una diferencia de formulación entre las conclusiones del Abogado General Geelhoed en el asunto que dio lugar a la sentencia Portugal/Comisión, antes citada, y el tenor de ésta para sostener que es irrelevante, a la hora de verificar el criterio de la autonomía de procedimiento, que la autoridad local esté obligada a tener en cuenta los intereses nacionales. En efecto, en el punto 54 de dichas conclusiones se afirma que «[…] la decisión ha de ser adoptada por la autoridad local siguiendo un procedimiento en el cual el gobierno central no tiene poder alguno para intervenir directamente en el procedimiento de fijación del tipo impositivo, y sin ninguna obligación por parte de la autoridad local de tener en cuenta el interés nacional al fijar el tipo impositivo». En cambio, añade, en el apartado 67 de la sentencia, el Tribunal de Justicia no recogió la última parte de la frase citada, ya que se limita a indicar que la medida debe haber sido adoptada «sin que el Gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido».

93 La Comisión sostiene, al contrario que Confebask, que lo importante es el hecho de que se tengan en cuenta los intereses del Estado. Según dicha institución, el requisito de autonomía de procedimiento no se cumple si la entidad infraestatal está sometida a la obligación procedimental de consultar al Gobierno central y/o a la obligación material de tomar en consideración las repercusiones de sus decisiones en todo el territorio, por ejemplo con la finalidad de observar los principios de igualdad, de solidaridad o de presión fiscal equivalente.

94 La Comisión se apoya a este respecto en la última frase del apartado 68 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada, según la cual la entidad infraestatal deberá disponer de competencia fiscal «con independencia de cualquier consideración relativa al comportamiento del Estado central», precisión a la luz de la cual debe interpretarse el segundo requisito señalado en el apartado 67 de la misma sentencia, a saber, el de que la decisión de la autoridad infraestatal debe haber sido adoptada «sin que el Gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido».

— Respuesta del Tribunal de Justicia

95 Como se deduce del apartado 67 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada, para que pueda considerarse que una decisión de la autoridad infraestatal fue adoptada en el ejercicio de atribuciones suficientemente autónomas, lo deberá haber sido sin que el Gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido.

96 Tal autonomía procedimental no excluye que se establezca un procedimiento de conciliación para prevenir los conflictos, siempre que la decisión final tomada al término de dicho procedimiento sea adoptada por la entidad infraestatal y no por el Gobierno central.

97 En este sentido, del artículo 4, apartado 1, del Concierto Económico se desprende que las autoridades forales comunicarán a la Administración del Estado los proyectos de disposiciones normativas en materia tributaria y que la referida Administración practicará idéntica comunicación a dichas autoridades.

98 Conforme al artículo 64 del propio Concierto, una Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa compuesta, en un 50 % por representantes de la Administración del Estado y en otro 50 % por representantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, podrá examinar determinados proyectos de normas forales e intentar, por la vía de la negociación, eliminar eventuales divergencias con la normativa tributaria aplicable en el resto del territorio español.

99 Como señala acertadamente la Abogado General en el punto 87 de sus conclusiones, del Concierto Económico no se desprende que, a falta de acuerdo en el seno de dicha Comisión, el Gobierno central pueda imponer la adopción de una norma que tenga un contenido determinado.

100 Por otra parte, hay que señalar que la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa podrá examinar no sólo los proyectos de normas forales sino también los proyectos remitidos por la Administración del Estado. Esta posibilidad demuestra de manera suficiente que dicha Comisión es solamente un órgano consultivo y de conciliación, y no un mecanismo a través del cual el Gobierno central imponga su propia decisión en el caso de que exista un conflicto entre un proyecto de normas forales y la normativa tributaria del Estado español.

101 Por lo que atañe a los diferentes principios invocados por la Comunidad Autónoma de la Rioja, la Comunidad Autónoma de Castilla y León así como la Comisión, no puede concluirse que aquéllos menoscaben la autonomía de decisión de los Territorios Históricos, sino más bien que definen los límites de ésta.

102 Así, el principio de solidaridad, definido en el artículo 138 de la Constitución y según el cual «el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español […]», no parece que menoscabe la autonomía en materia de procedimiento de los Territorios Históricos.

103 En efecto, exigir a una entidad infraestatal que tome en consideración el equilibrio económico de las diversas partes del territorio nacional a la hora de adoptar una norma tributaria define el límite de las competencias de dicha entidad, aun cuando los conceptos utilizados para definir esos límites, como el concepto de equilibrio económico, sean desarrollados eventualmente en el marco de la interpretación correspondiente al control jurisdiccional.

104 No obstante, como se ha señalado en el apartado 81 de la presente sentencia, el hecho de que deban respetarse determinados límites preestablecidos a la hora de adoptar una decisión no implica, en principio, que se menoscabe la autonomía de decisión de la entidad que adopte aquélla.

105 En cuanto al principio de armonización fiscal, enunciado en el artículo 3 del Concierto Económico, exige en particular que se mantenga «una presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado» y se respeten y garanticen «la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes, capitales y servicios en todo el territorio español, sin que se produzcan efectos discriminatorios, ni menoscabo de las posibilidades de competencia empresarial ni distorsión en la asignación de recursos».

106 Si bien parece desprenderse de dicho principio que los Territorios Históricos no están dotados de una competencia de gran amplitud por lo que se refiere a la presión fiscal global que puede establecerse mediante las normas forales, ya que ésta debe ser equivalente a la que existe en el resto del Estado español, las partes están de acuerdo, sin embargo, en que la presión fiscal global es tan sólo uno de los elementos que han de tomarse en consideración a la hora de adoptar una norma tributaria. Así pues,

siempre y cuando respeten ese principio, los Territorios Históricos están facultados para adoptar disposiciones tributarias que difieran en diversos aspectos de las disposiciones aplicables en el resto del referido Estado.

107 En cualquier caso, como se deduce del apartado 67 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada, el criterio esencial para determinar la existencia de autonomía en materia de procedimiento no es la amplitud de la competencia reconocida a la entidad infraestatal, sino la posibilidad de que esta entidad adopte, en virtud de esa competencia, una decisión de manera independiente, es decir, sin que el Gobierno central pueda intervenir directamente en su contenido.

108 De ello se desprende que la obligación de que una entidad infraestatal tome en consideración el interés del Estado al objeto de respetar los límites de las competencias atribuidas a dicha entidad no constituye, en principio, un elemento que menoscabe la autonomía en materia de procedimiento de ésta cuando adopte una decisión dentro de los límites de esas competencias.

109 En los asuntos principales, procede señalar que, como se deduce de las disposiciones nacionales aplicables y, en particular, de los artículos 63 y 64 del Concierto Económico, no cabe concluir que el Gobierno central pueda intervenir directamente en el proceso de adopción de una norma foral para imponer la observancia de principios como el de solidaridad, el de armonización fiscal, u otros principios como los invocados por las demandantes en el procedimiento principal.

110 No obstante, si bien el Tribunal de Justicia es competente para interpretar el Derecho comunitario, el órgano jurisdiccional nacional es el competente, sin embargo, para identificar el Derecho nacional aplicable e interpretarlo, así como para aplicar el Derecho comunitario a los litigios de que conoce. Así pues, es al órgano jurisdiccional nacional remitente a quien incumbe, basándose en los elementos examinados y en cualesquiera otros elementos que considere pertinentes, verificar si se cumple en los asuntos principales el segundo criterio enunciado en el apartado 67 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada, a saber, el de la autonomía en materia de procedimiento.

Sobre el criterio de la autonomía económica y financiera

— Observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia

111 Por lo que a este criterio se refiere, de las observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia se desprende que los autores de éstas aluden a los apartados 67 y 68 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada. En ésta, el Tribunal de Justicia consideró, por un lado, que las consecuencias financieras de una reducción del tipo impositivo nacional aplicable a las empresas localizadas en la región no deben verse compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central y, por otro lado, que únicamente existe autonomía económica cuando la entidad infraestatal asuma las consecuencias políticas y financieras de una reducción del tipo impositivo. Varias de las observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia tratan la cuestión de la determinación del cupo y de las consecuencias que de ello han de sacarse por lo que respecta a la autonomía económica y financiera de la Comunidad Autónoma del País Vasco así como de los Territorios Históricos.

112 La Comunidad Autónoma de la Rioja y la Comunidad Autónoma de Castilla y León alegan que los Territorios Históricos no disponen de autonomía económica, debido en particular a los diferentes principios establecidos por la Constitución y por el Concierto Económico.

113 Las autoridades forales alegan, en cambio, que el sistema tributario de los Territorios Históricos se basa en los dos pilares constituidos, por un lado, por la autonomía fiscal y la responsabilidad y, por otro, por el principio de riesgo unilateral.

114 Al examinar la motivación de los autos de remisión, Confebask señala que, según el órgano jurisdiccional nacional, el criterio de la autonomía económica exigiría

una diferenciación económica entre el territorio autónomo y el resto del Estado en materia fiscal, hasta el punto de que un posible principio de unidad de mercado podría afectar a la existencia de una verdadera autonomía. Confebask señala, sin embargo, que en modo alguno la sentencia Portugal/Comisión, antes citada, exige algo como un «marco económico distinto», realidad que ni siquiera en puridad existe entre los Estados miembros de la Comunidad Europea, que constituye una unidad económica y social ampliamente integrada. Considera que el único elemento importante reside en que la menor carga impositiva aplicable en una región determinada no debe ser financiada con una transferencia de fondos desde el Gobierno central, es decir, que es la entidad infranacional la que debe asumir los riesgos políticos y económicos de sus decisiones en materia tributaria exigencia que, en Derecho español, se denomina «principio de responsabilidad fiscal». Así sucede en el caso de los Territorios Históricos, en los que la responsabilidad fiscal es consustancial al régimen de concierto económico.

115 El Gobierno español examina el sistema del cupo y señala que, aunque existen diversos flujos financieros entre el Estado español y la Comunidad Autónoma del País Vasco, existe también una contribución neta de esta última a la Hacienda del Estado para la financiación de las competencias que sigue realizando el Estado en las materias no asumidas por el País Vasco. Insiste en el hecho de que ni los flujos financieros ni la cuantificación de los servicios que presta el Estado se ven alterados como consecuencia de las modificaciones tributarias que aprueban las instituciones competentes de los Territorios Históricos. De ello deduce que, tanto desde el punto de vista político como económico, los Territorios Históricos asumen las consecuencias de sus decisiones en materia tributaria.

116 El Gobierno italiano estima que el hecho de que el Estado español tenga competencias exclusivas en ámbitos como el sistema monetario, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, el régimen económico de la seguridad social, así como en el sector de las obras públicas de interés general, no compromete la existencia de un grado de autonomía económica y financiera suficiente.

117 El Gobierno del Reino Unido considera que el hecho de que el Estado español siga conservando un cierto control sobre el marco económico general y la existencia de un cupo como contribución a las cargas asumidas por el referido Estado no parecen

incompatibles con el criterio de la autonomía económica y financiera, siempre que el tipo impositivo no tenga incidencia en la cuantía de dicho cupo.

118 La Comisión alega, en primer lugar, que a la hora de examinar si una medida fiscal constituye o no una ayuda de Estado no debe tenerse en cuenta el efecto llamada, a saber, el establecimiento de empresas y, por ende, el incremento de los ingresos fiscales que podría provocar una reducción de los impuestos, ya que tal efecto no puede determinarse *a priori*. En cualquier caso, el carácter de ayuda de Estado de una medida debe apreciarse individualmente, en un determinado momento y en relación con cada empresa beneficiaria. Señala, en segundo lugar, que el examen de la autonomía económica de un territorio concreto implica el análisis de todos los mecanismos de transferencias financieras y de los mecanismos de solidaridad, aunque no se presenten como tales (por ejemplo, el mecanismo de la caja única de la Seguridad Social, la garantía por parte del Estado de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos, etc.). La Comisión subraya, en tercer lugar, que no son los objetivos de las intervenciones estatales los que deben ser tomados en consideración para verificar si una medida fiscal constituye una ayuda de Estado, sino los efectos de dicha medida. Recuerda, en este sentido, que la circunstancia de que un territorio tenga amplias competencias en materia tributaria y posea el control de sus ingresos no determina que desempeñe un papel fundamental en la definición del medio económico.

119 La Comisión destaca a este respecto la importancia del principio constitucional de solidaridad, que constituye un límite para la autonomía financiera de los Territorios Históricos y debe garantizar un nivel mínimo de servicios en todo el territorio español.

120 La Comisión examina más concretamente el Fondo de Compensación Interterritorial, previsto en el artículo 158.2 de la Constitución. A su juicio, la existencia de dicho Fondo conlleva que los Territorios Históricos no asuman las consecuencias financieras de su decisión de reducir los tipos impositivos o de aumentar ciertas deducciones autorizadas. Por lo que al cupo se refiere, del análisis de su mecanismo deduce que se calcula en virtud de la renta relativa de los Territorios Históricos respecto a la del Estado, por lo que constituye un mecanismo de solidaridad. Señala que existen además otras transferencias financieras, como los ajustes y compensaciones por impuestos directos e indirectos, que constituyen también mecanismos de soli-

daridad, ya que determinadas compensaciones se calculan en virtud de dicha renta relativa.

121 Por lo que respecta a la Seguridad Social, la Comisión invoca un informe del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales relativo a los años 1999-2005. En materia de pensiones, por ejemplo, el sistema arrojó, en 2005, un déficit de 311 millones de euros en la Comunidad Autónoma del País Vasco. De ello deduce la Comisión que las prestaciones de la Seguridad Social son financiadas por las otras Comunidades Autónomas. Al formar parte la financiación de los déficits de las competencias no asumidas, la Comunidad Autónoma del País Vasco contribuye a aquélla a través del cupo. Pues bien, al estar basada esta contribución en la renta relativa de dicha Comunidad, el sistema establecido para paliar el déficit de la Seguridad Social constituye un mecanismo de solidaridad.

122 Habida cuenta de todo lo que antecede, la Comisión concluye que los Territorios Históricos no asumen todas las consecuencias financieras de las medidas de reducción del tipo impositivo o de aumento de las deducciones autorizadas. Considera que, en consecuencia, no se cumple el tercer requisito enunciado en el apartado 67 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada.

— Respuesta del Tribunal de Justicia

123 Como se deduce del apartado 67 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada, un requisito para que una entidad infraestatal goce de autonomía económica y financiera es el de que las consecuencias financieras de una reducción del tipo impositivo aplicable a las empresas localizadas en la región no se vean compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central.

124 Las transferencias financieras entre el Estado español y la Comunidad Autónoma del País Vasco se rigen por el Concierto Económico y por la Ley de Cupo de 2002. Por tanto, procede examinar estas disposiciones en primer lugar, para verificar si pueden tener como efecto la compensación, por el Estado español, de las consecuencias financieras de una medida tributaria adoptada por las autoridades forales.

125 El método de cálculo del cupo es particularmente complejo. La primera etapa de este cálculo consiste en valorar los importes de las cargas asumidas por el Estado en el conjunto del Reino de España correspondientes a las competencias no asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco. A dicho importe se aplica un coeficiente de imputación que debe reflejar, en principio, el peso relativo de la economía vasca en el conjunto del Reino de España. Por último, se procede a diversos ajustes, con objeto de perfeccionar la evaluación de los ingresos percibidos por las diferentes entidades en concepto de diversos impuestos.

126 De las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia se desprende que el importe de los ingresos fiscales de los Territorios Históricos no influye en la primera etapa del cálculo, que consiste exclusivamente en una valoración de diversas cargas asumidas por el Estado español. En cuanto a los ajustes, éstos solamente pueden verse afectados de manera indirecta por una norma foral que establezca un régimen tributario más favorable para los contribuyentes a los que sea de aplicación dicha norma.

127 Uno de los datos esenciales del cálculo del cupo es el coeficiente de imputación, fijado actualmente en el 6,24 %. A este respecto, de los debates ante el Tribunal de Justicia se desprende que, si bien dicho coeficiente se determina partiendo de datos económicos, se fija, sin embargo, en el marco de negociaciones esencialmente políticas entre el Estado español y la Comunidad Autónoma del País Vasco. Por consiguiente, una decisión de reducción del tipo impositivo no tiene necesariamente que influir en el porcentaje de ese coeficiente.

128 En la vista, la Comisión cuestionó el coeficiente de imputación actual, por considerar que está infravalorado y que, en consecuencia, los Territorios Históricos contribuyen menos de lo que deberían a las cargas del Estado. Sin embargo, es preciso recordar

una vez más que el Tribunal de Justicia únicamente es competente para interpretar el artículo 87 CE, apartado 1, y no para juzgar, en los asuntos principales, si el coeficiente de imputación calculado con arreglo a la Ley de 2002 sobre el cupo fue calculado correctamente desde el punto de vista económico o si está infravalorado.

129 Hay que señalar, sin embargo, que una infravaloración de dicho coeficiente tan sólo puede constituir un indicio de una falta de autonomía económica de los Territorios Históricos. Ahora bien, debe existir una compensación, es decir, una relación de causa a efecto entre una medida tributaria adoptada por las autoridades forales y los importes puestos a cargo del Estado español.

130 Como se ha expuesto ante este Tribunal de Justicia, el coeficiente de imputación se fija partiendo de datos económicos en el marco de negociaciones políticas en las que participa el Estado español y en las que éste defiende tanto el interés nacional como el de las demás regiones del Reino de España. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si tal proceso de fijación tiene por objeto permitir al Gobierno central compensar el coste de una subvención o de una medida tributaria favorable a las empresas adoptada por los Territorios Históricos.

131 De igual modo, corresponde a dicho órgano jurisdiccional examinar los efectos de ese proceso y verificar si, debido a la metodología adoptada y a los datos económicos tomados en consideración, la fijación del coeficiente de imputación y, de manera más general, el cálculo del cupo puede tener como efecto que el Estado español compense las consecuencias de una medida tributaria adoptada por las autoridades forales.

132 En sus observaciones escritas, la Comisión alega asimismo que existen otras muchas transferencias financieras que compensan las medidas fiscales de reducción de impuestos, tales como las resultantes de la existencia de una caja única de Seguridad Social, de un servicio público mínimo garantizado por el Estado o del Fondo de compensación interterritorial. En la vista se hizo referencia además a transferencias y subvenciones de importes considerables a organismos públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que no se tuvieron en cuenta para el cálculo del cupo.

133 En este sentido, si bien una compensación financiera puede ser declarada y específica, también puede ser oculta y deducirse únicamente del examen concreto de los flujos financieros existentes entre la entidad infraestatal de que se trate, el Estado miembro al que ésta pertenezca y las demás regiones de este último.

134 Ese examen puede indicar, en efecto, que una decisión de reducción de impuesto adoptada por la entidad infraestatal tiene como consecuencia mayores transferencias financieras en beneficio suyo, debido a los métodos de cálculo utilizados para determinar los importes que deben transferirse.

135 No obstante, como señaló en esencia la Abogado General en el punto 109 de sus conclusiones, y contrariamente a lo que parece sostener la Comisión, el mero hecho de que se deduzca de una apreciación global de las relaciones financieras entre el Estado central y sus entidades infraestatales que existen transferencias financieras de dicho Estado hacia estas últimas no basta, en cuanto tal, para demostrar que dichas entidades no asumen las consecuencias financieras de las medidas fiscales que adoptan y, por tanto, que no gozan de autonomía financiera, ya que tales transferencias pueden explicarse por motivos que no tengan relación alguna con las referidas medidas fiscales.

136 En los asuntos principales, las partes están de acuerdo en que las competencias de los Territorios Históricos tienen como límites, en particular, los diferentes principios invocados ante el Tribunal de Justicia y, más concretamente, el de armonización fiscal.

137 Habida cuenta de estos límites, es preciso examinar si determinadas normas forales adoptadas por los Territorios Históricos pueden implicar compensaciones ocultas en sectores como la Seguridad Social o la garantía por parte del Estado español de un servicio público mínimo, o incluso en el funcionamiento del Fondo de compensación interterritorial, como afirma en particular la Comisión. A este respecto, hay que señalar que esta última no ha explicado sus alegaciones de manera precisa.

138 Por último, en cuanto a la alegación de la Comisión, subrayada en la vista, de que las medidas fiscales controvertidas no se aplican a todas las empresas establecidas o a todas las producciones efectuadas en los Territorios Históricos, basta señalar que dicha alegación no puede afectar al análisis precedente, dado que consta que, conforme a lo declarado por el Tribunal de Justicia en el apartado 62 de la sentencia Portugal/Comisión, antes citada, las referidas medidas se aplican a todas las empresas establecidas o todas las producciones efectuadas en el territorio sobre el que, conforme a la regla de reparto de la competencia fiscal adoptada por el Estado miembro de que se trate y dicha entidad infraestatal, ésta tenga competencia.

139 En cualquier caso, no incumbe al Tribunal de Justicia declarar si las normas forales controvertidas en los asuntos principales constituyen ayudas de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. En efecto, tal operación de calificación implicaría que el Tribunal de Justicia procediera a la determinación, la interpretación y la aplicación del Derecho nacional aplicable, así como a un examen de los hechos, funciones que competen al órgano jurisdiccional remitente, mientras que el Tribunal de Justicia solamente es competente para interpretar el concepto de ayuda de Estado en el sentido de dicha disposición, con objeto de proporcionar al citado órgano jurisdiccional criterios que le permitan resolver los litigios de los que conoce.

140 Procede, pues, concluir que, sobre la base de los elementos examinados y de cualesquiera otros elementos que el órgano jurisdiccional remitente estime pertinente, incumbe a este último verificar si los Territorios Históricos asumen las consecuencias políticas y financieras de una medida tributaria adoptada dentro de los límites de las competencias que tienen otorgadas.

Conclusión relativa a los tres criterios enunciados en el apartado 51 de la presente sentencia

141 Determinar si ciertas normas forales adoptadas por los Territorios Históricos constituyen una ayuda de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, requiere verificar si dichos Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco

tienen autonomía institucional, de procedimiento y económica suficiente para que una norma adoptada por esas autoridades dentro de los límites de las competencias que tienen otorgadas sea considerada como de aplicación general en la referida entidad infraestatal y no tenga carácter selectivo en el sentido del concepto de ayuda de Estado a que se refiere el artículo 87 CE, apartado 1.

142 Dicha verificación únicamente puede efectuarse tras un control previo que permita garantizar que los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco respetan los límites de sus competencias, puesto que las reglas relativas, en particular, a las transferencias financieras se elaboraron en función de esas competencias tal como han sido definidas.

143 La comprobación de la vulneración de los límites de dichas competencia podría, en efecto, desvirtuar el resultado del análisis realizado con arreglo al artículo 87 CE, apartado 1, dado que el marco de referencia para apreciar el carácter selectivo de la norma de aplicación general en la entidad infraestatal no estaría ya constituido necesariamente por los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco sino que podría ampliarse, en su caso, a todo el territorio español.

144 A la luz de todos estos elementos, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 87 CE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que, para apreciar el carácter selectivo de una medida, se tiene en cuenta la autonomía institucional, de procedimiento y económica de la que goce la autoridad que adopte esa medida. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente, único competente para identificar el Derecho nacional aplicable e interpretarlo, así como para aplicar el Derecho comunitario a los litigios de los que conoce, verificar si los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco gozan de tal autonomía, lo que tendría como consecuencia que las normas adoptadas dentro de los límites de las competencias otorgadas a dichas entidades infraestatales por la Constitución y las demás disposiciones del Derecho español no tienen carácter selectivo, en el sentido del concepto de ayuda de Estado tal como aparece recogido en el artículo 87 CE, apartado 1.

Costas

145 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

El artículo 87 CE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que, para apreciar el carácter selectivo de una medida, se tiene en cuenta la autonomía institucional, de procedimiento y económica de la que goce la autoridad que adopte esa medida. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente, único competente para identificar el Derecho nacional aplicable e interpretarlo, así como para aplicar el Derecho comunitario a los litigios de los que conoce, verificar si los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco gozan de tal autonomía, lo que tendría como consecuencia que las normas adoptadas dentro de los límites de las competencias otorgadas a dichas entidades infraestatales por la Constitución española de 1978 y las demás disposiciones del Derecho español no tienen carácter selectivo, en el sentido del concepto de ayuda de Estado tal como aparece recogido en el artículo 87 CE, apartado 1.

Firmas