HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

11 septembrie 2008 *

În cauzele conexate C-428/06-C-434/06,

având ca obiect cereri de pronunțare a unor hotărâri preliminare formulate în temeiul articolului 234 CE de Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Spania), prin deciziile din 20 septembrie 2006 (C-428/06, C-429/06 și C-431/06-C-434/06) și din 29 septembrie 2006 (C-430/06), primite de Curte la 18 octombrie 2006, în procedurile

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

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

împotriva

Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya,

Diputación Foral de Vizcaya,

* Limba de procedură: spaniola.

Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

și

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

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

împotriva

Diputación Foral de Álava,

Juntas Generales de Álava,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

și

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

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

împotriva

Diputación Foral de Guipúzcoa,

Juntas Generales de Guipúzcoa,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

și

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

împotriva

Diputación Foral de Vizcaya,

Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya,

Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul A. Rosas (raportor), președinte de cameră, domnii J. N. Cunha Rodrigues, J. Klučka, A. Ó Caoimh și A. Arabadjiev, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,
grefier: doamna M. Ferreira, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 28 februarie 2008,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja), de V. Suberviola González, abogado, și de domnii C. Cabezón Llach și J. Granda Loza, secretarios generales;

— pentru Comunidad Autónoma de La Rioja, de J. Criado Gámez și I. Serrano Blanco, abogados;

— pentru Comunidad Autónoma de Castilla y León, de S. Perandones Peidró și M. E. Martínez Álvarez, abogadas;

— pentru Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Vizcaya și pentru Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao, de I. Sáenz-Cortabarría Fernández și M. Morales Isasi, abogados;

— pentru Diputación Foral de Guipúzcoa, de A. Ibarguchi Otermin, abogado;

— pentru Confederación Empresarial Vasca (Confebask), de M. Araujo Boyd și D. Armesto Macías, abogados;

— pentru guvernul spaniol, de doamna N. Díaz Abad, în calitate de agent;

— pentru guvernul italian, de domnul I. M. Braguglia, în calitate de agent, asistat de domnul D. Del Gaizo, avvocato dello Stato;

— pentru guvernul Regatului Unit, de doamnele E. O'Neill și I. Rao, în calitate de agenți, asistate de domnul D. Anderson, QC;

— pentru Comisia Comunităților Europene, de domnii F. Castillo de la Torre și C. Urraca Caviedes, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 8 mai 2008,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererile de pronunțare a unei hotărâri preliminare privesc interpretarea articolului 87 alineatul (1) CE.

2 Aceste cereri au fost formulate în cadrul unor litigii între Unión General de Trabajadores de La Rioja (denumită în continuare „UGT-Rioja”) (C-428/06), Comunidad Autónoma de La Rioja (C-429/06-C-431/06) și Comunidad Autónoma de Castilla y León (C-432/06-C-434/06), pe de o parte, și Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya și Diputaciónes Forales de Álava, de Vizcaya și de Guipúzcoa, care sunt autoritățile competente pentru Territorios Históricos de Vizcaya, de Álava și de Guipúzcoa (denumite în continuare „autoritățile forale”), precum și Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao și Confederación Empresarial Vasca (denumită în continuare „Confebask”), pe de altă parte, privind normele fiscale adoptate de autoritățile respective.

Dreptul național

Constituția spaniolă din 1978

3 Articolul 2, articolul 31 alineatul 1, articolele 137-139 și articolul 143 alineatul 1 din Constituția spaniolă din 1978 (denumită în continuare „Constituția”) sunt redactate după cum urmează:

„Articolul 2

Constituția se întemeiază pe unitatea indisolubilă a națiunii spaniole, patria comună și indivizibilă a tuturor spaniolilor, recunoaște și garantează dreptul la autonomie al naționalităților și al regiunilor care o compun, precum și solidaritatea între acestea.

[…]

Articolul 31

1. Toți cetățenii contribuie la susținerea cheltuielilor publice, în funcție de capacitatea lor economică, prin intermediul unui sistem de impozitare just, întemeiat pe principiile egalității și progresivității, care nu poate avea, în niciun caz, caracterul unei confiscări.

[…]

Titlul VIII — Despre organizarea teritorială a statului

Capitolul I — Principii generale

Articolul 137

Statul este organizat din punct de vedere teritorial în municipalități, în provincii și în comunitățile autonome care se vor constitui. Toate aceste entități se bucură de autonomie în gestionarea intereselor proprii.

Articolul 138

1. Statul garantează realizarea efectivă a principiului solidarității consacrat la articolul 2 din Constituție, veghind la stabilirea unui echilibru economic adecvat și just între diferitele părți ale teritoriului spaniol, ținând seama în special de circumstanțele specifice teritoriilor insulare.

2. Diferențele între statutele diferitelor comunități autonome nu pot presupune, în niciun caz, privilegii economice sau sociale.

Articolul 139

1. Toți spaniolii au aceleași drepturi și obligații în oricare parte a teritoriului statului.

2. Nicio autoritate nu poate adopta măsuri care să îngrădească direct sau indirect libertatea de circulație și de stabilire a persoanelor și libera circulație a bunurilor pe întreg teritoriul spaniol.

[…]

Capitolul III — Despre comunitățile autonome

Articolul 143

1. În exercitarea dreptului la autonomie recunoscut la articolul 2 din Constituție, provinciile limitrofe care au trăsături istorice, culturale și economice comune, teritoriile insulare și provinciile care formează o entitate regională istorică vor putea să se autoguverneze și să se constituie în comunități autonome, conform dispozițiilor [titlului VIII] și statutelor respective.”

4 Articolul 148 din Constituție, care prevede materiile în care comunitățile autonome își pot exercita competențele, are următorul cuprins:

„1. Comunitățile autonome își vor putea asuma competențe în materiile următoare:

[…]

3ª Amenajarea teritoriului, urbanism și locuințe.

4ª Lucrările publice de interes pentru comunitatea autonomă pe propriul teritoriu.

5ª Căile ferate și drumurile al căror traseu se află integral pe teritoriul comunității autonome și, în aceleași condiții, transportul asigurat pe aceste căi sau prin cablu.

6ª Porturile de refugiu, porturile și aeroporturile de agrement și, în general, cele care nu desfășoară activități comerciale.

7ª Agricultura și creșterea animalelor, potrivit organizării generale a economiei.

8ª Pădurile și exploatările forestiere.

9ª Gestionarea protecției mediului înconjurător.

10.ª Proiectele, construirea și exploatarea instalațiilor hidraulice, a canalelor și a sistemelor de irigații, care prezintă un interes pentru comunitatea autonomă; apele minerale și termale.

11ª Pescuitul în apele interioare, conchiliocultura și acvacultura, vânătoarea și pescuitul fluvial.

12ª Târgurile comerciale interne.

13ª Dezvoltarea activității economice a comunității autonome în cadrul obiectivelor stabilite prin politica economică națională.

14ª Artizanatul.

[…]"

5 Articolul 149 alineatul 1 din Constituție prevede:

„1. Statul are competență exclusivă în materiile următoare:

1ª Reglementarea condițiilor fundamentale care garantează egalitatea tuturor spaniolilor în exercitarea drepturilor lor și în îndeplinirea îndatoririlor constituționale.

[…]

6ª Legislația comercială, penală și în materie penitenciară; legislația procedurală, fără a aduce atingere necesităților speciale care, în acest domeniu, decurg din particularitățile dreptului material al comunităților autonome.

7ª Legislația muncii, fără a aduce atingere aplicării acesteia de către organele comunităților autonome.

[…]

11ª Sistemul monetar: devize, schimb valutar și convertibilitate; bazele organizării creditului, a băncilor și a asigurărilor.

[…]

13ª Bazele și coordonarea planificării generale a activității economice.

14ª Finanțele generale și datoria de stat.

[…]

17ª Legislația de bază și regimul economic al asigurărilor sociale, fără a aduce atingere punerii în aplicare a serviciilor proprii de către comunitățile autonome.

[…]

24ª Lucrările publice de interes general sau a căror realizare afectează mai multe comunități autonome.

[…]”

6 Articolele 156-158 din Constituție sunt redactate după cum urmează:

„Articolul 156

1. Comunitățile autonome se vor bucura de autonomie financiară pentru dezvoltarea și exercitarea competențele lor, conform principiului coordonării cu finanțele statului și potrivit principiului solidarității între toți spaniolii.

2. Comunitățile autonome vor putea acționa în calitate de delegați sau de colaboratori ai statului pentru colectarea, gestionarea și lichidarea resurselor sale fiscale, conform legilor și statutelor.

Articolul 157

1. Resursele comunităților autonome se vor constitui din:

a) Impozite cedate total sau parțial de către stat; suprataxe asupra impozitelor de stat și alte participații la veniturile acestuia.

b) Impozite proprii, taxe și contribuții speciale.

c) Transferurile provenind dintr-un fond de compensare interteritorial și din alte alocări în sarcina bugetelor generale ale statului.

d) Veniturile din patrimoniul propriu și din încasările de drept privat.

e) Câștigurile din operațiunile de credit.

2. Comunitățile autonome nu vor putea adopta în niciun caz măsuri fiscale cu privire la bunurile situate în afara teritoriului lor sau care ar putea constitui un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor sau a serviciilor.

3. Printr-o lege organică se va putea reglementa exercitarea competențelor financiare enumerate la alineatul 1 care precedă, normele pentru soluționarea conflictelor care ar putea interveni și posibilele forme de colaborare financiară între comunitățile autonome și stat.

Articolul 158

1. În cadrul bugetelor generale ale statului se va putea stabili o alocare de fonduri în favoarea comunităților autonome, în funcție de volumul serviciilor și al activităților de stat asumate de acestea și pentru garantarea unui nivel minim de prestare a serviciilor publice esențiale pe întreg teritoriul spaniol.

2. În scopul de a corecta dezechilibrele economice interteritoriale și de a pune în aplicare principiul solidarității, se va constitui un Fond de compensare destinat cheltuielilor de investiții, ale cărui resurse vor fi repartizate de Cortes Generales [parlamentul spaniol] între comunitățile autonome și provincii, după caz."

Statutul privind autonomia

7 Conform articolului 2, capitolului 3 al titlului VIII (articolele 143-158), precum și potrivit primei dispoziții adiționale și celei de a doua dispoziții tranzitorii din Constituție, Țara Bascilor constituie o comunitate autonomă în cadrul Regatului Spaniei. Comunitatea autonomă a Țării Bascilor este reglementată prin Statutul privind autonomia Țării Bascilor („Estatuto de Autonomía del País Vasco"), aprobat prin Legea organică 3/1979 a Cortes Generales din 18 decembrie 1979 (BOE nr. 306 din 22 decembrie 1979, denumit în continuare „Statutul privind autonomia").

8 Comunitatea autonomă a Țării Bascilor se compune din trei Territorios Históricos (entități administrativ-teritoriale), care sunt constituite la rândul lor din Municipios (municipalități). Structura politică și instituțională a acestei comunități autonome cuprinde două niveluri distincte, și anume nivelul instituțiilor comune întregului teritoriu al Țării Bascilor (guvern autonom și parlament) și nivelul instituțiilor sau al organelor „forale", care au competențe limitate doar asupra Territorios Históricos.

9 Articolul 137 din Statutul privind autonomia are următorul cuprins:

„1. Organele forale ale Territorios Históricos vor fi reglementate printr-un regim juridic propriu.

2. Dispozițiile cuprinse în prezentul statut nu modifică natura regimului foral specific sau competențele prevăzute prin regimurile proprii ale fiecăruia dintre Territorios Históricos.

3. În orice condiții, acestea din urmă vor deține o competență exclusivă în cadrul teritoriilor proprii în materiile următoare:

a) Organizarea, regimul și funcționarea propriilor instituții.

b) Elaborarea și aprobarea bugetelor proprii.

c) Stabilirea demarcațiilor teritoriale la nivel supramunicipal care nu depășesc limitele provinciei.

d) Regimul bunurilor care aparțin provinciilor și municipalităților, care intră sub incidența domeniului public sau patrimonial ori care sunt proprii și comunale.

e) Regimul electoral al municipalităților.

f) Orice alte competențe precizate în prezentul statut sau care le sunt transferate.

4. Acestora le vor reveni de asemenea puterea de reglementare și puterea executivă cu privire la teritoriile lor, în materiile indicate de parlamentul basc."

10 Articolul 40 din Statutul privind autonomia prevede că, pentru exercitarea adecvată și pentru finanțarea competențelor sale, Țara Bascilor „dispune de propriile finanțe autonome".

11 Articolul 41 din statutul menționat are următorul cuprins:

„1. Raporturile de ordin fiscal dintre stat și Țara Bascilor sunt reglementate prin sistemul foral tradițional al acordului economic («Concierto Económico») sau al convențiilor («Convenios»).

2. Conținutul regimului acordului va respecta și se va adapta următoarelor principii și reguli de bază:

a) Instituțiile competente ale Territorios Históricos pot să păstreze, să stabilească și să reglementeze regimul fiscal pe teritoriul propriu, ținând seama de structura generală de impozitare a statului, de normele prevăzute în cadrul acordului economic însuși pentru coordonarea, pentru armonizarea fiscală și pentru colaborarea cu statul, precum și de normele care sunt emise de parlamentul basc în scopuri identice în cadrul comunității autonome. Acordul se aprobă prin lege.

b) Prelevarea, gestionarea, lichidarea, colectarea și verificarea ansamblului impozitelor, cu excepția impozitelor vamale și a celor care sunt în prezent recuperate prin intermediul monopolurilor fiscale, se realizează de către Diputaciones Forales respective, în interiorul fiecărui Territorio Histórico, fără a aduce atingere colaborării cu statul și verificărilor efectuate de către acesta din urmă.

c) Instituțiile competente ale Territorios Históricos vor adopta măsurile adecvate în scopul aplicării pe teritoriile proprii a normelor fiscale cu caracter excepțional și conjunctural pe care statul decide să le aplice pe teritoriul comun. Perioada de aplicare a acestora va fi aceeași cu cea prevăzută pentru aceste din urmă norme.

d) Contribuția Țării Bascilor în favoarea statului va consta într-o cotă-parte globală, formată din cotele-părți care revin fiecăruia dintre Territorios Históricos drept

contribuție pentru toate sarcinile de stat pe care nu și le asumă comunitatea autonomă.

e) Pentru stabilirea cotelor-părți care revin fiecărui Territorio Histórico și care fac parte din cota-parte globală menționată anterior, se va constitui o comisie mixtă, compusă, pe de o parte, dintr-un reprezentant al fiecărei Diputación Foral și dintr-un număr echivalent de reprezentanți ai guvernului basc și, pe de altă parte, dintr-un număr egal de reprezentanți ai administrației de stat. Cota-parte fixată astfel se aprobă prin lege, la intervale de timp stabilite prin regimul acordului, fără a aduce atingere actualizării sale anuale realizate prin intermediul procedurii prevăzute, de asemenea, în regimul acordului.

f) Regimul acordului se va aplica în conformitate cu principiul solidarității, la care fac trimitere articolele 138 și 156 din Constituție."

Acordul economic

12 Acordul economic între comunitatea autonomă a Țării Bascilor și Regatul Spaniei a fost aprobat prin Legea 12/2002 (Ley 12/2002 por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco) din 23 mai 2002 (BOE nr. 124 din 24 mai 2002, denumit în continuare „acordul economic").

13 Articolele 2-4 din acordul economic sunt redactate după cum urmează:

Articolul 2. Principii generale

1. Regimul fiscal stabilit de Territorios Históricos trebuie să țină seama de principiile următoare:

Întâiul — Respectarea solidarității în condițiile prevăzute în Constituție și în Statutul privind autonomia.

Al doilea — Respectarea structurii generale a statului în materie de impozitare.

Al treilea — Coordonarea, armonizarea fiscală și colaborarea cu statul, conform dispozițiilor prezentului acord economic.

Al patrulea — Coordonarea, armonizarea fiscală și colaborarea reciprocă între instituțiile din Territorios Históricos conform dispozițiilor impuse de parlamentul basc în acest scop.

Al cincilea — Aplicarea tratatelor sau a convențiilor internaționale semnate sau ratificate de statul spaniol sau a celor la care aderă acesta.

Se va ține în special seama de dispozițiile convențiilor internaționale încheiate de Regatul Spaniei pentru evitarea dublei impozitări, precum și de normele de armonizare fiscală ale Uniunii Europene, fiind necesar să se asume obligația de a efectua restituirile care rezultă din aplicarea acestor convenții și reglementări.

2. Normele acestui acord vor fi interpretate conform dispozițiilor Legii generale privind impozitele care se referă la interpretarea normelor fiscale.

Articolul 3. Armonizarea fiscală

La elaborarea reglementării de ordin fiscal, Territorios Históricos:

a) Se vor conforma Legii generale privind impozitele în ceea ce privește terminologia și conceptele, fără a aduce atingere particularităților menționate în prezentul acord economic.

b) Vor menține o presiune fiscală reală globală echivalentă celei care există în restul statului.

c) Vor respecta și vor garanta libertatea de circulație și de stabilire a persoanelor, precum și libera circulație a bunurilor, a capitalurilor și a serviciilor pe întreg teritoriul spaniol, fără a produce efecte discriminatorii, fără a aduce atingere normelor concurențiale între întreprinderi și fără a produce distorsionări în alocarea resurselor.

d) Vor utiliza aceeași clasificare pentru activitățile din sectorul creșterii animalelor, minier, comercial, pentru servicii, pentru activitățile profesionale, artistice ca și în cadrul teritoriului comun, fără a aduce atingere posibilității de a elabora eventual o clasificare mai detaliată a activităților respective.

Articolul 4. Principiul colaborării

Întâiul — Instituțiile competente din Territorios Históricos vor transmite administrației de stat proiectele dispozițiilor de reglementare în materie fiscală înainte de intrarea lor în vigoare.

Tot astfel, administrația de stat va proceda la o comunicare similară către instituțiile respective.

Al doilea — Statul va pune în aplicare mecanismele care să permită participarea instituțiilor din Țara Bascilor la acordurile internaționale care au incidență asupra aplicării prezentului acord economic.

Al treilea — În cadrul exercitării funcțiilor care le revin în materie de gestionare, de verificare și de percepere a impozitelor proprii, statul și Territorios Históricos vor facilita transmiterea reciprocă, la momentul și în forma dorită, a tuturor datelor și informațiilor pe care le apreciază ca fiind necesare pentru îmbunătățirea sistemului de percepere a acestor impozite.

În special, cele două administrații:

a) Vor schimba, prin intermediul centrelor de prelucrare a datelor, toate informațiile de care apreciază că au nevoie. În acest scop, vor fi puse în aplicare mijloacele tehnice necesare pentru asigurarea comunicării reciproce. Se va elabora anual un plan comun și de coordonare informatică în materie fiscală.

b) Serviciile de verificare vor pregăti planuri de verificare comune cu privire la obiectivele, la sectoarele și la procedurile selective coordonate, precum și referitor la contribuabilii care și-au schimbat domiciliul, la societățile constituite în regim de transparență fiscală și la societățile supuse la plata impozitului, în mod proporțional cu volumul realizat de operațiuni, în cadrul impozitului pe profit.”

14 Articolele 48-60 din acordul economic reglementează relațiile financiare dintre stat și Țara Bascilor. Articolele 48-50 din acest acord sunt redactate după cum urmează:

Articolul 48. Principii generale

Raporturile financiare dintre stat și Țara Bascilor vor fi guvernate de principiile următoare:

Întâiul — Autonomia fiscală și financiară a instituțiilor Țării Bascilor pentru dezvoltarea și punerea în aplicare a competențelor sale.

Al doilea — Respectarea solidarității în condițiile prevăzute în Constituție și în Statutul privind autonomia.

Al treilea — Coordonarea și colaborarea cu statul în materie de stabilitate bugetară.

Al patrulea — Contribuția Țării Bascilor la sarcinile de stat pe care nu și le asumă comunitatea autonomă, în forma stabilită prin prezentul acord economic.

Al cincilea — Posibilitățile de tutelă financiară exercitate în orice moment de stat în materie de colectivități locale vor corespunde instituțiilor competente ale Țării Bascilor, fără ca astfel să rezulte un nivel de autonomie a colectivităților locale basce inferior celui de care se bucură cele supuse regimului comun.

Articolul 49. Conceptul de cotă-parte

Aportul Țării Bascilor către stat va consta într-o cotă-parte globală, care va fi compusă din cotele-părți corespunzătoare fiecăruia dintre Territorios Históricos, drept contribuție pentru toate sarcinile de stat pe care nu și le asumă comunitatea autonomă a Țării Bascilor.

Articolul 50. Periodicitatea și actualizarea cotei-părți

Întâiul — La fiecare cinci ani, în temeiul unei legi votate de Cortes Generales, cu acordul prealabil al comisiei mixte a acordului economic, se va determina metodologia pentru calcularea cotei-părți care va fi în vigoare pe perioada următorilor cinci ani, conform principiilor generale prevăzute în prezentul acord economic, precum și pentru aprobarea valorii cotei-părți pentru primul an din cincinalul respectiv.

Al doilea — În cursul fiecărui an dintre cei care urmează primului, comisia mixtă a acordului economic va realiza actualizarea cotei-părți, prin aplicarea metodologiei aprobate prin legea la care s-a făcut referire în paragraful precedent.

Al treilea — Principiile care constituie metodologia pentru stabilirea cotei-părți prevăzute în prezentul acord vor putea fi modificate prin legea cincinală referitoare la cota-parte, atunci când circumstanțele specifice și experiența dobândită cu ocazia aplicării acestora recomandă astfel."

15 Acordul economic prevede intervenția a două comisii alcătuite potrivit regulii parității. Potrivit articolului 61 primul paragraf din acord, comisia mixtă este constituită, pe de o parte, dintr-un reprezentant al guvernului fiecărui Territorio Histórico, precum și din același număr de reprezentanți ai guvernului basc și, pe de altă parte, dintr-un număr egal de reprezentanți ai administrației de stat.

16 Articolul 62 din acordul economic prevede că respectiva comisie mixtă are drept atribuție în special să convină cu privire la modificările acestui acord, în ceea ce privește angajamentele de colaborare și de coordonare în materie de stabilitate bugetară, precum și referitor la metodologia pentru calcularea cotei-părți pentru fiecare cincinal și să încheie acordurile în materie fiscală și financiară care s-ar dovedi necesare în orice moment pentru aplicarea și derularea corectă a dispozițiilor acordului respectiv.

17 Articolul 63 din acordul economic prevede constituirea Comisiei de Coordonare și de Evaluare Normativă (Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa), formată din patru reprezentanți ai administrației de stat și din patru reprezentanți ai comunității autonome a Țării Bascilor. Aceștia din urmă vor fi desemnați de guvernul basc, trei dintre aceștia fiind numiți la propunerea fiecărei Diputación Forale.

18 Între competențele încredințate Comisiei de Coordonare și de Evaluare Normativă prin articolul 64 din acordul economic se numără în primul rând cea care constă în evaluarea conformității reglementării fiscale cu acordul respectiv, în cadrul unei proceduri prealabile publicării acesteia. Articolul 64 litera a) din același acord prevede în mod expres că, în acest scop, „dacă, cu ocazia schimbului de proiecte de dispoziții normative prevăzut la alineatul 1 al articolului 4 din prezentul acord economic, se vor formula observații referitoare la propunerile care sunt conținute de acestea, oricare dintre instituțiile și administrațiile reprezentate va putea solicita, în scris și în formă motivată, convocarea acestei comisii. Aceasta din urmă se va întruni într-un termen de maximum 15 zile de la data cererii de convocare, va analiza conformitatea reglementării propuse cu acordul economic și va depune eforturi, înaintea publicării dispozițiilor corespunzătoare, pentru ca instituțiile și administrațiile să ajungă la o înțelegere în ceea ce privește posibilele puncte de dezacord referitoare la conținutul reglementării fiscale”.

Legea din 2002 privind cota-parte pentru perioada 2002-2006

19 Prin Legea 13/2002 din 23 mai 2002 a fost aprobată metodologia pentru stabilirea cotei-părți care revine Țării Bascilor pentru perioada 2002-2006 (BOE nr. 124, p. 18636, denumită în continuare „Legea din 2002 privind cota-parte”). Articolele 3-7 din această lege prevăd:

„Articolul 3. Stabilirea cotei-părți pentru anul de bază.

Cota-parte lichidă pentru anul de referință în cincinalul 2002-2006 se va stabili prin aplicarea unui coeficient de imputare la suma totală a sarcinilor pe care nu și le asumă comunitatea autonomă și prin realizarea de ajustări și de compensări corespunzătoare, toate acestea potrivit condițiilor prevăzute la articolele următoare.

Articolul 4. Sarcini de stat pe care nu și le asumă comunitatea autonomă.

Întâiul — Se consideră sarcini de stat neasumate de comunitatea autonomă acelea care corespund competențelor a căror exercitare nu a fost încă asumată în mod efectiv de aceasta din urmă.

Al doilea — Pentru a stabili valoarea totală a sarcinilor în discuție, din totalul cheltuielilor de la bugetul de stat se va deduce alocarea bugetară integrală care, la nivelul statului, corespunde competențelor asumate de comunitatea autonomă, de la data realizării efective a transferului prevăzut prin decretele regale corespunzătoare.

[…]

Articolul 5. Ajustări.

Întâiul — Fără a aduce atingere dispozițiilor articolelor 14 și 15 de mai jos, cifrele care rezultă din imputarea la care se referă al patrulea paragraf al articolului precedent vor constitui obiectul unei ajustări în scopul de a optimiza estimarea veniturilor încasate din impozitele directe imputabile Țării Bascilor și restului statului, conform dispozițiilor articolului 55 din acordul economic.

[…]

Articolul 6. Sume compensatorii.

Întâiul — Din cota-parte corespunzătoare fiecărui Territorio Histórico se vor deduce prin compensare următoarele poziții bugetare:

a) Partea imputabilă a impozitelor cu privire la care nu au fost încheiate acorduri.

b) Partea imputabilă a veniturilor bugetare care nu au natură fiscală.

c) Partea imputabilă a deficitului înregistrat la bugetul general de stat.

[…]

Articolul 7. Coeficient de imputare.

Coeficientul de imputare la care fac trimitere articolele 4 și 6 de mai sus, stabilit în principal în funcție de venitul Territorios Históricos în raport cu cel al statului, este de 6,24 % pentru cincinalul curent."

20 Potrivit anexei I la Legea din 2002 privind cota-parte, care stabilește cota-parte provizorie a comunității autonome a Țării Bascilor pentru anul de referință 2002, suma de plată din partea Territorios Históricos este de 1 034 626 080 de euro.

Reglementarea fiscală în cauză în acțiunea principală

21 În cauzele C-428/06, C-429/06 și C-434/06, cererile în anulare formulate în cadrul acțiunilor principale se referă la Legea forală 7/2005 a Juntas Generales de Vizcaya din 23 iunie 2005, al cărei articol 2 modifică Legea forală 3/1996 din 26 iunie 1996 privind impozitul pe profit. Primele două dintre aceste acțiuni au drept obiect anularea alineatelor 4, 6 și 7 ale articolului 2 menționat anterior, în timp ce a treia acțiune are drept obiect anularea doar a alineatelor 4 și 6 ale aceluiași articol.

22 Articolul 2 alineatul 4 din Legea forală 7/2005 modifică articolul 29 din Legea forală 3/1996 și stabilește cota impozitului pe profit „în general la 32,5 %". Instanța de trimitere arată că, potrivit legislației comune a statului, și anume articolul 28 alineatul 1 din textul consolidat al Legii privind impozitul pe profit, aprobată prin Decretul-lege regal 4/2004 din 5 martie 2004, cota obișnuită a impozitului pe profit este de 35 %.

23 Articolul 2 alineatul 6 din Legea forală 7/2005 modifică articolul 37 din Legea forală 3/1996 și prevede o deducere de 10 % din valoarea investițiilor în imobilizări corporale noi care sunt alocate dezvoltării exploatării economice a unei societăți. Alineatul 7 al aceluiași articol 2 modifică articolul 39 din Legea forală 3/1996 și prevede o deducere în valoare de 10 % din sumele care provin din rezultatul contabil al exercițiului financiar și care poate fi destinată unei „rezerve pentru investiții de producție și/sau pentru activitățile de conservare și de creștere a calității mediului sau de economisire a energiei". Instanța de trimitere precizează că astfel de posibilități de deducere nu există în legea spaniolă privind impozitul pe profit.

24 În cauzele C-430/06 și C-433/06, cererile în anulare formulate în cadrul acțiunilor principale se referă la Decreto Foral Normativo de Urgencia Fiscal 2/2005 del Consejo de Diputados de Álava din 24 mai 2005, validat prin acordul emis de Juntas Generales de Álava din 13 iunie 2005, al cărui articol unic modifică, prin alineatele 4 și 5, articolele 29 și 37 din Legea forală 24/1996 din 5 iulie 1996 privind impozitul pe profit. Conținutul normei contestate prin acțiunile menționate este același cu cel al normei în discuție în acțiunea principală care a determinat introducerea cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare în cauza C-434/06.

25 În cauzele C-431/06 și C-432/06, cererile în anulare formulate în cadrul acțiunilor principale se referă la Decreto Foral 32/2005 al Diputación Foral de Guipúzcoa din 24 mai 2005, al cărui articol unic modifică, prin alineatele 3 și 4, articolele 29 și 37 din Legea forală 7/1996 din 4 iulie 1996 privind impozitul pe profit. Conținutul normei contestate prin aceste acțiuni este același cu cel al normei în discuție în acțiunea principală care a determinat introducerea cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare în cauza C-434/06.

Acțiunile principale și întrebările preliminare

26 Se pare că dispozițiile atacate în acțiunile principale au fost adoptate de către autoritățile forale după ce, printr-o hotărâre pronunțată la 9 decembrie 2004 în cadrul recursului nr. 7893/1999, Tribunal Supremo pronunțase nulitatea de drept a mai multor dispoziții similare adoptate de aceleași autorități pentru motivul că, putând constitui ajutoare de stat, aceste măsuri ar fi trebuit să fie notificate Comisiei Comunităților Europene conform articolului 88 alineatul (3) CE. Cu toate acestea, în observațiile scrise prezentate în fața Curții, pârâtele în acțiunile principale arată că împotriva acestei hotărâri a fost formulat un „recurso de amparo" în fața Tribunal Constitucional, deoarece Tribunal Supremo s-a pronunțat fără a adresa o întrebare preliminară Curții, precum și pentru alte motive.

27 În cadrul cererilor în anulare din acțiunile principale, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă anumite măsuri fiscale cu aplicabilitate generală, care nu presupun acordarea unui avantaj anumitor întreprinderi sau anumitor sectoare de producție, trebuie considerate „selective" și supuse reglementării prevăzute la articolele 87 CE și 88 CE numai pentru că acestea vizează exclusiv teritoriul care intră în competența unei colectivități infrastatale care este autonomă în materie fiscală.

28 În această privință, instanța menționează Hotărârea Curții din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia (C-88/03, Rec., p. I-7115), referitoare la măsurile fiscale adoptate de regiunea autonomă Azore, și face trimitere la trei condiții ale autonomiei instituționale, procedurale și economice precizate de Curte la punctul 67 din hotărârea respectivă.

29 Analizând dacă Țara Bascilor și Territorios Históricos ale acesteia îndeplinesc cele trei condiții, instanța de trimitere arată că, în opinia sa, nu există nicio îndoială cu privire la existența unei autonomii instituționale.

30 În schimb, aceasta ridică problema dacă procedura formală de elaborare a reglementării fiscale în Țara Bascilor corespunde criteriului autonomiei procedurale. Desigur, procedura amintită nu este supusă intervenției directe a guvernului central, însă acesta dispune de mecanisme de conciliere necoercitive, reciproce și paritare destinate să asigure, de îndată ce proiectele sunt cunoscute, analiza compatibilității acestora cu acordul economic adoptat de părți, în vederea garantării conformității reglementărilor aprobate de acestea cu normele convenite între administrațiile centrală și regională, norme ridicate la rang de lege. Pe de altă parte, din punctul de vedere al obiectivelor urmărite prin reglementarea fiscală autonomă și al obligației care revine administrației basce, după caz, de „a ține seama de interesul național la fixarea cotei de impozitare", acordul economic prevede la articolul 3 anumite limite negative referitoare la presiunea fiscală efectivă globală, la libertățile de circulație și de stabilire, precum și la lipsa de efecte discriminatorii. Limitele menționate pot determina un control jurisdicțional ulterior al dispozițiilor fiscale intrate în vigoare, care are rolul de a verifica conformitatea acestora cu normele sau cu liniile directoare sus-menționate.

31 În ceea ce privește criteriul autonomiei economice, instanța de trimitere ridică problema dacă, fiind o entitate care răspunde din punct de vedere fiscal, Țara Bascilor dispune totuși de competențe suficiente pentru a îndeplini acest criteriu. În această privință, instanța de trimitere arată că nivelul de competență al Țării Bascilor, deși foarte ridicat în raport cu alte forme de autonomie regională în contextul european, este limitat, cu toate acestea, prin existența unor competențe exclusive ale statului în domenii care au incidență economică asupra Țării Bascilor, precum sistemul monetar, bazele și coordonarea planificării generale a activității economice, regimul economic al asigurărilor sociale și lucrările publice de interes general, între alte domenii de competență menționate la articolul 149 din Constituție. Pentru acest motiv, existența unui cadru economic distinct în interiorul Țării Bascilor ar trebui relativizată și înțeleasă în funcție de anumite exigențe fundamentale de unitate a pieței sau de unitate a ordinii economice, care ar constitui limite intrinseci pentru sistemul comunităților autonome spaniole, potrivit jurisprudenței Tribunal Constitucional (a se vedea în special Hotărârea nr. 96/1984 din 19 octombrie 1984 și Hotărârea nr. 96/2002 din 25 aprilie 2002).

32 Având în vedere aceste elemente, Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară, care este formulată în termeni identici în cauzele C-428/06, C-429/06 și C-434/06:

„Articolul 87 alineatul (1) CE trebuie interpretat în sensul că măsurile fiscale adoptate de Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, care modifică articolul 29 alineatul 1 litera a) și articolele 37 și 39 din reglementarea privind impozitul pe profit, trebuie considerate ca fiind selective și, prin urmare, ca reprezentând, în sensul dispoziției sus-menționate, ajutoare de stat care trebuie notificate Comisiei în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE, pentru motivul că stabilesc o cotă de impozitare inferioară cotei generale prevăzute în legislația statului spaniol și pentru că instituie deduceri fiscale care nu există în ordinea juridică fiscală de stat și care sunt aplicabile pe teritoriul acestei colectivități infrastatale autonome?”

33 În cauzele C-430/06-C-433/06, întrebarea preliminară este aceeași cu cea enunțată la punctul precedent, însă privește legile forale relevante din Álava și din Guipúzcoa.

34 Prin Ordonanța președintelui Curții din 30 noiembrie 2006, cauzele C-428/06-C-434/06 au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale și în vederea pronunțării hotărârii.

Cu privire la admisibilitatea cererilor de pronunțare a unei hotărâri preliminare

Observațiile prezentate Curții

35 Comunidad Autónoma de La Rioja susține că cererile de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu sunt admisibile, deoarece răspunsul la întrebarea adresată nu ar fi necesar pentru a permite instanței de trimitere să pronunțe hotărârile. Într-adevăr, prin Ordonanța din 14 noiembrie 2005, confirmată printr-o ordonanță ulterioară din 17 martie 2006, ambele adoptate în cadrul procedurii incidentale de executare a hotărârii pronunțate de Tribunal Supremo la 9 decembrie 2004 (dosar de executare nr. 3753/96-1), Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco ar fi anulat deja unele dintre dispozițiile atacate în acțiunile principale, și anume articolul 29 din diferitele legi forale modificate privind cota impozitului pe profit și articolul 39 modificat din Legea forală 3/1996, considerând că aceste dispoziții erau contrare hotărârii respective și că fuseseră adoptate în scopul de a eluda executarea acesteia. În ceea ce privește cele două ordonanțe sus-menționate, acestea constituie în prezent obiectul unor recursuri.

36 Cu toate acestea, prin scrisoarea din 23 ianuarie 2008, Comunidad Autónoma de La Rioja a notificat Curții că își retrage solicitarea ca cererile de pronunțare a unei hotărâri preliminare să fie declarate inadmisibile.

37 UGT-Rioja susține de asemenea că cererile respective nu sunt admisibile, din moment ce nu există nici cea mai mică îndoială cu privire la faptul că măsurile fiscale în cauză în acțiunile principale constituie ajutoare de stat. În această privință, UGT-Rioja face trimitere la hotărârea pronunțată de Tribunal Supremo și la anumite decizii ale Comisiei, referitoare la dispoziții fiscale adoptate de Territorios Históricos și care sunt similare măsurilor menționate.

38 Confebask susține că cererile de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu erau necesare, din moment ce Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, este foarte clară și că nu există îndoială că măsurile fiscale în cauză în acțiunile principale nu constituie ajutoare de stat.

Aprecierea Curții

39 Atât din textul, cât și din economia articolului 234 CE rezultă că procedura preliminară presupune ca o cauză să fie efectiv pendinte în fața instanțelor naționale, acestea fiind chemate să pronunțe în cadrul său o decizie susceptibilă să ia în considerare hotărârea pronunțată cu titlu preliminar de către Curte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 iunie 1995, Zabala Erasun și alții, C-422/93-C-424/93, Rec., p. I-1567, punctul 28, Hotărârea din 12 martie 1998, Djabali, C-314/96, Rec., p. I-1149, punctul 18, și Hotărârea din 20 ianuarie 2005, García Blanco, C-225/02, Rec., p. I-523, punctul 27).

40 Existența unei acțiuni principale fiind o condiție pentru competența Curții, aceasta este în măsură să o verifice din oficiu. Rezultă că retragerea cererii de pronunțare a inadmisibilității întrebării preliminare, efectuată de Comunidad Autónoma de La Rioja, nu are relevanță cu privire la această verificare.

41 În speță, din niciunul dintre elementele prezentate Curții nu rezultă că acțiunile principale, ca urmare a anulării unora dintre dispozițiile atacate în acestea, ar rămâne fără obiect, nici că răspunsul la cererile de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu ar mai fi necesar instanței de trimitere pentru a pronunța hotărârile în cauzele cu a căror soluționare este sesizată.

42 În ceea ce privește pretinsa claritate a răspunsului la întrebarea adresată, este necesar a se aminti că, atunci când răspunsul la o întrebare preliminară poate fi dedus în mod

clar din jurisprudență sau când nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile, pe de o parte, o instanță ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern nu este obligată, în anumite circumstanțe, să adreseze o întrebare preliminară (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 1982, Cilfit și alții, 283/81, Rec., p. 3415, punctele 14 și 16-20) și, pe de altă parte, Curtea poate să se pronunțe prin ordonanță motivată, conform articolului 104 alineatul (3) din Regulamentul său de procedură.

43 Cu toate acestea, circumstanțele amintite nu interzic nicidecum unei instanțe naționale să adreseze Curții o întrebare preliminară (a se vedea în acest sens Hotărârea Cilfit și alții, citată anterior, punctul 15) și nu au drept efect privarea Curții de competența de a se pronunța cu privire la o astfel de întrebare.

44 În orice caz, este necesar să se constate că, în opinia UGT-Rioja, nu există îndoială că măsurile fiscale în cauză în acțiunile principale constituie ajutoare de stat, în timp ce, în opinia Confebask, este neîndoielnic că aceste măsuri nu constituie astfel de ajutoare. Această apreciere contradictorie a măsurilor fiscale respective cu privire la dispozițiile Tratatului CE este suficientă pentru a dovedi necesitatea de a se răspunde cererilor de pronunțare a unei hotărâri preliminare.

Cu privire la întrebarea preliminară

45 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 87 alineatul (1) CE trebuie interpretat în sensul că măsuri fiscale precum cele în discuție în acțiunile principale, care au fost adoptate de entități infrastatale, trebuie considerate ca fiind măsuri selective și, prin urmare, ajutoare de stat în sensul acestei dispoziții numai pentru că nu se aplică pe întreg teritoriul statului membru în cauză.

46 Astfel cum a arătat Curtea la punctul 56 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, în vederea aprecierii caracterului selectiv al unei măsuri, trebuie să se analizeze dacă, în cadrul unui regim juridic determinat, măsura respectivă constituie un avantaj pentru anumite întreprinderi în raport cu altele care se află într-o situație juridică și de fapt comparabilă.

47 În această privință, cadrul de referință nu trebuie să fie definit în mod obligatoriu în limitele teritoriului statului membru în cauză, astfel încât o măsură care acordă un avantaj doar pentru o parte a teritoriului național nu este selectivă numai pentru acest motiv, în sensul articolului 87 alineatul (1) CE (Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, punctul 57).

48 Nu se poate exclude posibilitatea ca o entitate infrastatală să dispună de un statut de drept și de fapt care îi conferă suficientă autonomie în raport cu guvernul central al unui stat membru pentru ca, prin măsurile pe care le adoptă, această entitate, iar nu guvernul central, să fie cea care joacă un rol esențial în conturarea mediului politic și economic în care își desfășoară activitatea întreprinderile (Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, punctul 58).

49 La punctul 65 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, Curtea a amintit situația în care o autoritate regională sau locală, în exercitarea puterilor sale îndeajuns de autonome în raport cu puterea centrală, fixează o cotă de impozitare care este inferioară cotei la nivel național și care este aplicabilă exclusiv întreprinderilor prezente pe teritoriul care intră în competența sa.

50 În această din urmă situație, cadrul juridic relevant pentru a aprecia selectivitatea unei măsuri fiscale ar putea fi limitat la zona geografică vizată în cazul în care entitatea infrastatală, în special datorită statutului său și puterilor sale, ocupă un rol esențial în conturarea mediului politic și economic în care își desfășoară activitatea întreprinderile prezente pe teritoriul care intră în competența sa (Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, punctul 66).

51 Pentru ca o decizie luată de o autoritate regională sau locală să poată fi considerată ca fiind adoptată în exercitarea puterilor îndeajuns de autonome ale acestei autorități, mai întâi trebuie ca aceasta din urmă să beneficieze, în plan constituțional, de un statut politic și administrativ separat de cel al guvernului central. În continuare, decizia trebuie să fi fost adoptată fără ca guvernul central să fi putut interveni în mod direct asupra conținutului acesteia. În sfârșit, consecințele financiare ale unei reduceri a cotei naționale de impozitare aplicabile întreprinderilor prezente în regiune nu trebuie să fie compensate prin ajutoare sau prin subvenții care să provină din alte regiuni sau din partea guvernului central (Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, punctul 67). Aceste trei condiții sunt general acceptate drept criteriile autonomiei instituționale, procedurale, precum și ale celei economice și financiare.

52 La punctul 68 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, Curtea a concluzionat că o autonomie politică și fiscală în raport cu guvernul central care este suficientă în ceea ce privește aplicarea normelor comunitare referitoare la ajutoarele de stat presupune nu numai ca entitatea infrastatală să dispună de competență pentru a adopta, în cadrul teritoriului care intră în competența sa, măsuri de reducere a cotei de impozitare indiferent de orice considerație care are legătură cu conduita statului central, dar și ca aceasta să își asume, în plus, răspunderea pentru consecințele politice și financiare ale unei astfel de măsuri.

Cu privire la lipsa condiției prealabile

53 Contrar susținerilor Comisiei, la punctele 58 și 66 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, nu se instituie nicio condiție prealabilă punerii în aplicare a celor trei criterii precizate la punctul 67 din aceeași hotărâre.

54 Însăși forma în care este redactat punctul 58 din hotărârea respectivă nu permite subzistența niciunei îndoieli în această privință. Într-adevăr, la acest punct, Curtea arată că nu este exclus ca o entitate infrastatală să fie suficient de autonomă în raport

cu guvernul central pentru ca aceasta să fie cea care joacă un rol esențial în conturarea mediului politic și economic în care își desfășoară activitatea întreprinderile.

55 Cu alte cuvinte, atunci când o entitate infrastatală este suficient de autonomă, respectiv atunci când dispune de autonomie din punct de vedere instituțional, procedural și economic, aceasta joacă un rol esențial în conturarea mediului politic și economic în care își desfășoară activitatea întreprinderile. Acest rol esențial este consecința autonomiei, și nu o condiție prealabilă a acesteia.

56 Punctul 66 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, exprimă de asemenea acest raport de consecință, întrucât în cuprinsul acestuia Curtea amintește cazul în care o entitate infrastatală, „în special datorită statutului său și puterilor sale", ocupă un rol esențial în conturarea mediului politic și economic în care își desfășoară activitatea întreprinderile pe teritoriul care intră în competența sa.

57 Punctul 66 lămurește corespunzător punctul 67 din aceeași hotărâre, care prevede criteriile ce trebuie îndeplinite de o decizie pentru a putea fi considerată ca fiind adoptată în exercitarea puterilor îndeajuns de autonome, cu alte cuvinte în circumstanțe precum cele în discuție la punctul 66.

58 Această interpretare a principiului instituit de Curte la punctele 54-68 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, se confirmă examinând controlul exercitat de Curte în aceeași hotărâre. În această privință, trebuie subliniat că, la punctul 70 din aceeași hotărâre, Curtea a analizat criteriile autonomiei instituționale și ale autonomiei procedurale, iar la punctele 71-76 din aceasta, criteriul autonomiei economice.

59 Astfel cum a subliniat avocatul general la punctul 70 din concluzii, cu toate acestea, din controlul exercitat de Curte nu rezultă nicidecum că aceasta ar fi analizat dacă era îndeplinită condiția prealabilă a cărei existență este invocată de către Comisie.

60 Rezultă că singurele condiții care trebuie îndeplinite pentru ca teritoriul care intră în competența unei entități infrastatale să constituie cadrul relevant pentru a aprecia dacă o decizie adoptată de această entitate are un caracter selectiv sunt condițiile autonomiei instituționale, ale autonomiei procedurale, precum și ale autonomiei economice și financiare astfel cum sunt precizate la punctul 67 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior.

Cu privire la entitatea infrastatală care trebuie avută în vedere

Observațiile prezentate Curții

61 Pentru a verifica dacă măsurile în discuție în acțiunile principale au fost adoptate de o entitate infrastatală „îndeajuns de autonomă", trebuie să se determine în prealabil care este entitatea care trebuie avută în vedere.

62 Într-adevăr, deși întrebarea preliminară adresată în fiecare dintre cauzele C-428/06-C-434/06 privește măsurile fiscale adoptate de un Territorio Histórico specific, trebuie precizat că, în raționamentul urmat, prin care a explicat motivul pentru care răspunsul la o astfel de întrebare este necesar, instanța de trimitere menționează atât comunitatea autonomă a Țării Bascilor, cât și Territorios Históricos.

63 În fața Curții, Comunidad Autónoma de La Rioja, Comunidad Autónoma de Castilla y Léon, precum și Comisia consideră că numai Territorios Históricos trebuie luate în considerare, deoarece aceste entități au adoptat măsurile în discuție în acțiunile principale. În această privință, părțile menționate subliniază competența redusă a acestor

entități, lipsa autonomiei acestora și, prin urmare, caracterul selectiv al normelor forale contestate.

64 Asemeni instanței de trimitere, autoritățile forale și guvernul spaniol fac referire, pentru a desemna aceeași entitate infrastatală, când la Territorios Históricos, când la comunitatea autonomă a Țării Bascilor, după cum au în vedere autoritatea competentă în materie fiscală sau în alte materii.

Răspunsul Curții

65 Astfel cum rezultă din prezentarea reglementării naționale reproduse în prezenta hotărâre, sistemul instituțional al Regatului Spaniei prezintă o complexitate deosebită. Pe de altă parte, Curtea nu este competentă să interpreteze dreptul național. Cu toate acestea, interpretarea articolului 87 alineatul (1) CE presupune determinarea entității infrastatale care trebuie luată în considerare cu ocazia aprecierii caracterului selectiv al unei măsuri fiscale.

66 Comunitatea autonomă a Țării Bascilor este compusă din trei provincii, respectiv Álava, Vizcaya și Guipúzcoa. Limitele acestor provincii coincid cu cele ale Territorios Históricos, entități care se bucură de drepturi cu origine străveche, denumite „fueros", care le permit să stabilească și să colecteze impozitul. În schimb, numeroase alte competențe, în special în materie economică, sunt exercitate de comunitatea autonomă.

67 Pare a fi puțin probabil că, privite ca atare, Territorios Históricos dispun de o autonomie suficientă în sensul criteriilor precizate la punctele 67 și 68 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior. Într-adevăr, existența unei autonomii politice și

fiscale impune ca entitatea infrastatală să își asume răspunderea pentru consecințele politice și financiare ale unei măsuri de reducere a impozitului. Nu acesta este cazul atunci când entitatea nu își asumă gestionarea unui buget, cu alte cuvinte atunci când nu deține controlul atât asupra veniturilor, cât și asupra cheltuielilor. Se pare că aceasta este situația în care se află Territorios Históricos, care nu ar fi competente decât în materie fiscală, celelalte competențe revenind comunității autonome a Țării Bascilor.

68 Cu toate acestea, nu pare a fi indispensabil, pentru o analiză a criteriilor de autonomie a unei entități infrastatale, să nu se ia în considerare decât Territorios Históricos sau, dimpotrivă, numai comunitatea autonomă a Țării Bascilor.

69 Într-adevăr, din explicațiile prezentate Curții rezultă că, din rațiuni istorice, competențele exercitate pe teritoriul geografic care corespunde în același timp atât Territorios Históricos, cât și comunității autonome a Țării Bascilor sunt organizate prin realizarea unei distincții între competența în materie fiscală, care este conferită Territorios Históricos, și competențele în materie economică, atribuite comunității autonome.

70 Pentru a evita apariția unor situații incoerente, această împărțire a competențelor impune o colaborare strictă între diversele entități.

71 Astfel, Statutul privind autonomia reglementează competențele comunității autonome a Țării Bascilor, dar prevede totodată la articolul 41 alineatul 2 principiile fundamentale care trebuie respectate de către autoritățile forale, analizate mai amplu în acordul economic.

72 Acest acord economic, aprobat printr-o lege, a fost încheiat între comunitatea autonomă a Țării Bascilor și statul spaniol. Cu toate acestea, acordul nu reglementează

numai competențele comunității autonome, ci cuprinde numeroase dispoziții referitoare la Territorios Históricos, care dețin competențe în numeroase materii fiscale.

73 Executarea adecvată a acordului economic este verificată de către o comisie mixtă. Potrivit articolului 61 primul paragraf din acest acord, această comisie este constituită, pe de o parte, dintr-un reprezentant al fiecărui guvern teritorial, precum și din același număr de reprezentanți ai guvernului basc și, pe de altă parte, dintr-un număr egal de reprezentanți ai administrației de stat.

74 În mod similar, alcătuirea comisiei de coordonare și de evaluare normativă atestă cooperarea strânsă dintre Territorios Históricos și comunitatea autonomă a Țării Bascilor. Într-adevăr, potrivit articolului 63 din acordul economic, această comisie este compusă din patru reprezentanți ai administrației de stat și din patru reprezentanți ai comunității autonome desemnați de guvernul basc, dintre care trei sunt numiți la propunerea fiecărei Diputación Foral.

75 Prin urmare, trebuie să se facă referire atât la Territorios Históricos, cât și la comunitatea autonomă a Țării Bascilor pentru a stabili dacă entitatea infrastatală constituită atât din aceste Territorios Históricos, cât și din această comunitate dispune de o autonomie suficientă pentru a constitui cadrul de referință în funcție de care este necesar să se aprecieze caracterul selectiv al unei măsuri adoptate de unul dintre aceste Terrritorios Históricos.

Cu privire la relevanța controlului jurisdicțional

76 Înainte de a analiza dacă cele trei criterii de autonomie precizate la punctul 67 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, sunt îndeplinite în acțiunile principale, trebuie arătat totodată în ce temei este necesar să se ia în considerare controlul exercitat de instanțele naționale. Anumite părți în acțiunile principale care au prezentat observații susțin într-adevăr că normele forale au statut de dispoziții administrative și că sunt supuse controlului de legalitate din partea instanțelor administrative, fapt care ar avea incidență asupra autonomiei procedurale a Territorios Históricos. În schimb, alte părți consideră că acest control nu prezintă relevanță pentru aprecierea criteriilor de autonomie.

77 În această privință, trebuie reamintit că, în contextul articolului 234 CE, Curtea este competentă nu pentru a aplica dreptul comunitar, ci numai pentru a interpreta sau pentru a aprecia validitatea acestuia.

78 Prin urmare, nu este necesar să se cerceteze dacă normele forale în cauză în acțiunile principale constituie ajutoare de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) CE, ci trebuie să se interpreteze această dispoziție în scopul de a verifica dacă o reglementare precum normele forale adoptate de către Territorios Históricos în limitele competențelor lor pot fi calificate drept norme de aplicare generală în sensul noțiunii de ajutor de stat, astfel cum rezultă din această dispoziție, sau dacă aceste norme au un caracter selectiv.

79 Limitele competențelor Territorios Históricos par a fi stabilite prin Constituție și prin alte dispoziții, precum Statutul privind autonomia și acordul economic. În această privință, este necesar să se ia în considerare aceste dispoziții astfel cum sunt interpretate de către instanțele naționale și astfel cum li se asigură respectarea de către instanțele menționate. Într-adevăr, nu controlul instanței este relevant pentru atestarea existenței autonomiei, ci criteriul folosit de această instanță atunci când efectuează controlul.

80 Menirea controlului legalității este de a face să fie respectate limitele prestabilite ale competențelor diferitelor puteri, organe sau entități de stat, iar nu de a determina aceste limite. Astfel cum a arătat guvernul spaniol în cadrul ședinței, existența unui control jurisdicțional este inerentă existenței unui stat de drept.

81 Dacă jurisprudența instanțelor unui stat membru deține un rol important în cunoașterea limitelor competențelor unei entități infrastatale, aceasta se întâmplă deoarece interpretarea jurisprudențială este parte integrantă a normelor care definesc aceste competențe. Cu toate acestea, decizia instanței se mărginește la a interpreta norma care stabilește limitele competențelor unei astfel de entități, dar nu aduce atingere, în principiu, exercițiului acestor competențe în interiorul limitelor astfel definite.

82 Rezultă că normele aplicabile, astfel cum sunt interpretate de instanțele naționale, sunt cele care determină limitele competențelor unei entități infrastatale și trebuie luate în considerare pentru a verifica dacă aceasta din urmă dispune de o autonomie suficientă.

83 În consecință, nu se poate concluziona în mod incontestabil în sensul lipsei autonomiei unei entități infrastatale numai pentru că se exercită un control jurisdicțional cu privire la actele adoptate de aceasta din urmă.

Cu privire la cele trei criterii ale autonomiei

Cu privire la criteriul autonomiei instituționale

— Observațiile prezentate Curții

84 Autoritățile forale, Confebask, precum și guvernul Regatului Unit împărtășesc analiza instanței de trimitere în ceea ce privește autonomia instituțională. În mod similar, guvernul spaniol consideră că prima condiție este îndeplinită.

85 Comunidad Autónoma de Castilla y León susține că Territorios Históricos nu dispun de o autonomie instituțională deplină, din moment ce acestea trebuie să contribuie la sarcinile ce revin statului spaniol. Comunidad Autónoma de La Rioja reamintește că trebuie să se facă distincție între autoritățile forale, care au adoptat măsurile fiscale în discuție în acțiunile principale, și comunitatea autonomă a Țării Bascilor. Aceasta din urmă, la fel ca și celelalte comunități autonome, ar trebui să își exercite competențele care îi sunt conferite de stat în cadrul obiectivelor de politică economică națională sau de organizare generală a economiei prevăzute de acesta, în timp ce autoritățile forale nu ar dispune de competențe în materie economică. Fără a contesta totuși existența unei autonomii instituționale, Comisia subliniază de asemenea competențele reduse de care dispun autoritățile forale, care ar acționa, în principal, în calitate de încasator de impozite pentru alte administrații.

— Răspunsul Curții

86 Fiind util, au fost amintite diferitele teze susținute. Cu toate acestea, astfel cum s-a arătat deja la punctul 75 din prezenta hotărâre, este necesar să se ia în considerare entitatea infrastatală formată atât din Territorios Históricos, cât și din comunitatea autonomă a Țării Bascilor.

87 În această privință, din analiza Constituției, a Statutului privind autonomia și a acordului economic rezultă că entități infrastatale precum Territorios Históricos și comunitatea autonomă a Țării Bascilor îndeplinesc criteriul autonomiei instituționale, din moment ce acestea au un statut politic și administrativ diferit de cel al guvernului central.

Cu privire la criteriul autonomiei procedurale

— Observațiile prezentate Curții

88 Comunidad Autónoma de La Rioja și Comunidad Autónoma de Castilla y León, precum și Comisia susțin că autoritățile forale sunt limitate în exercitarea competențelor lor atât în raport cu statul central, cât și cu comunitatea autonomă a Țării Bascilor, precum și între ele. În această privință, ar exista un control prealabil, conform principiului de colaborare cu statul. Comunidad Autónoma de Castilla y León insistă asupra rolului Comisiei de Coordonare și de Evaluare Normativă, despre care se face mențiune la articolele 63 și 64 din acordul economic.

89 De asemenea, aceste părți din acțiunile principale arată că numeroase principii constituționale sau de altă natură trebuie respectate de autoritățile forale, sub controlul instanțelor administrative. Aceste principii ar constitui limite materiale importante ale puterilor acestor autorități. Acesta ar fi cazul principiului solidarității, consacrat la articolul 138 din Constituție, al principiului armonizării fiscale, ale cărui exigențe sunt prevăzute la articolul 3 din acordul economic, precum și cazul principiului egalității, redat în special la articolul 31 din Constituție, și al unității pieței.

90 Autoritățile forale și Confebask susțin că statul nu intervine în adoptarea normelor forale. Ar exista un mecanism de comunicare reciprocă, însă acesta nu ar avea decât un caracter informativ. Chiar și atunci când Comisia de Coordonare și de Evaluare Normativă ar pronunța o decizie negativă, aceasta nu ar constitui un obstacol pentru intrarea în vigoare a normelor forale adoptate, care nu ar putea fi contestate decât în fața instanțelor naționale.

91 Guvernul Regatului Unit, la fel ca și guvernul italian, consideră că măsurile de consultare nu sunt incompatibile cu recunoașterea unei autonomii procedurale. Potrivit acestuia, relevant este faptul că adoptarea unei măsuri fiscale regionale nu presupune consimțământul statului și că acesta nu dispune de puterea de a se opune prin veto acestei măsuri sau de a infirma decizia autorităților regionale.

92 Confebask se întemeiază pe o diferență de formulare între concluziile avocatului general Geelhoed prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, și textul acestei hotărâri pentru a susține că, la momentul verificării criteriului autonomiei procedurale, împrejurarea că autoritatea locală este obligată să ia în considerare interesele naționale are o importanță redusă. Astfel, la punctul 54 din concluziile menționate se arată că „[…] decizia trebuie să fie luată de autoritatea locală conform unei proceduri în cadrul căreia guvernul central nu are puterea de a interveni în mod direct cu privire la stabilirea cotei de impozit și autoritatea locală nu este obligată în niciun caz să stabilească cota de impozit în funcție de interesele naționale”. În schimb, la punctul 67 din hotărâre, Curtea nu ar fi reținut ultima parte a tezei sus-menționate, întrucât s-a limitat să arate că măsura trebuie să fi fost adoptată „fără ca guvernul central să poată interveni în mod direct cu privire la conținutul său”.

93 Contrar Confebask, Comisia susține că este important să se țină seama de interesele statului. Potrivit acestei instituții, condiția autonomiei procedurale nu ar fi îndeplinită dacă entitatea infrastatală ar fi supusă obligației procedurale de a consulta guvernul central și/sau condiției materiale de a lua în considerare repercusiunile deciziilor sale asupra întregului teritoriu, de exemplu în scopul de a respecta principiile de egalitate, de solidaritate sau de presiune fiscală echivalentă.

94 În această privință, Comisia se întemeiază pe ultima teză a punctului 68 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, potrivit căruia entitatea infrastatală ar trebui să dispună de competență fiscală „indiferent de orice considerație care are legătură cu conduita statului central", precizare în lumina căreia ar trebui interpretată cea de a doua condiție, prevăzută la punctul 67 din aceeași hotărâre, și anume aceea potrivit căreia decizia luată de autoritatea infrastatală trebuie să fi fost adoptată „fără ca guvernul central să poată interveni în mod direct cu privire la conținutul său".

— Răspunsul Curții

95 Astfel cum rezultă de la punctul 67 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, pentru a fi adoptată în exercitarea unor puteri îndeajuns de autonome, o decizie a autorității infrastatale trebuie să fi fost luată fără ca guvernul central să poată interveni în mod direct cu privire la conținutul acesteia.

96 Existența unei astfel de autonomii procedurale nu exclude punerea în aplicare a unui proces de consultare în vederea prevenirii conflictelor, în măsura în care decizia finală luată la încheierea acestei proceduri este adoptată de entitatea infrastatală, iar nu de guvernul central.

97 În această privință, de la articolul 4 alineatul 1 din acordul economic rezultă că autoritățile forale comunică administrației de stat proiectele de norme forale în materie fiscală și că această administrație procedează în mod similar în raport cu aceleași autorități.

98 Conform articolului 64 din același acord, o comisie de coordonare și de evaluare normativă, formată, jumătate, din reprezentanți ai administrației de stat și, cealaltă jumătate, din reprezentanți ai comunității autonome a Țării Bascilor, poate analiza proiectele de norme forale și poate încerca, prin negociere, să elimine eventualele neconcordanțe cu reglementarea fiscală aplicabilă pentru restul teritoriului spaniol.

99 Astfel cum a arătat în mod întemeiat avocatul general la punctul 87 din concluzii, din acordul economic nu rezultă că, în lipsa unui consens în cadrul comisiei respective, guvernul central ar putea impune adoptarea unei norme cu un conținut determinat.

100 Pe de altă parte, este necesar să se sublinieze că această Comisie de Coordonare și de Evaluare Normativă poate analiza nu numai proiectele de norme forale, ci și proiectele transmise de administrația de stat. Această posibilitate constituie o dovadă satisfăcătoare că respectiva comisie este doar un organ consultativ și de conciliere, iar nu un mecanism prin care guvernul central și-ar impune propria decizie în cazul în care ar exista un conflict între un proiect de norme forale și reglementarea fiscală a statului spaniol.

101 În ceea ce privește diferitele principii invocate de Comunidad Autónoma de La Rioja, de Comunidad Autónoma de Castilla y León, precum și de Comisie, nu rezultă că acestea aduc atingere autonomiei decizionale a Territorios Históricos, ci mai degrabă că definesc limitele acesteia.

102 Astfel, principiul solidarității, prevăzut la articolul 138 din Constituție și potrivit căruia „statul garantează realizarea efectivă a principiului solidarității consacrat la articolul 2 din Constituție, veghind la stabilirea unui echilibru economic adecvat și just între diferitele părți ale teritoriului spaniol […]”, nu pare să aducă atingere autonomiei procedurale a Territorios Históricos.

103 Într-adevăr, a impune unei entități infrastatale să ia în considerare echilibrul economic al diferitelor părți ale teritoriului național atunci când adoptă o normă fiscală reprezintă modul în care se stabilește limita competențelor acestei entități, chiar dacă noțiunile utilizate pentru a contura aceste limite, precum noțiunea de echilibru economic, sunt eventual dezvoltate în cadrul interpretării proprii a controlului jurisdicțional.

104 Cu toate acestea, astfel cum s-a arătat la punctul 81 din prezenta hotărâre, faptul că anumite limite prestabilite trebuie respectate cu ocazia adoptării unei decizii nu presupune, în principiu, că se aduce atingere autonomiei decizionale a entității care adoptă această decizie.

105 În ceea ce privește principiul armonizării fiscale, prevăzut la articolul 3 din acordul economic, acesta impune în special să se exercite „o presiune fiscală reală globală echivalentă celei care există în restul statului” și să se respecte și să se garanteze „libertatea de circulație și de stabilire a persoanelor, precum și libera circulație a bunurilor, a capitalurilor și a serviciilor pe întreg teritoriul spaniol, fără a produce efecte discriminatorii, fără a aduce atingere normelor concurențiale între întreprinderi și fără a produce distorsionări în alocarea resurselor”.

106 Deși dintr-un astfel de principiu pare a rezulta că Territorios Históricos nu beneficiază de competențe foarte ample în ceea ce privește presiunea fiscală globală susceptibilă de a fi instituită prin legile forale, întrucât aceasta trebuie să fie echivalentă celei care există în restul statului spaniol, cu toate acestea, nu se poate contesta că presiunea fiscală nu este decât unul dintre elementele care trebuie luate în considerare cu ocazia adoptării unei norme fiscale. În măsura în care respectă acest principiu,

Territorios Históricos au posibilitatea, prin urmare, de a adopta dispoziții fiscale care diferă în mai multe privințe de dispozițiile aplicabile în restul statului respectiv.

107 În orice caz, astfel cum rezultă de la punctul 67 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, criteriul esențial pentru a statua asupra existenței unei autonomii procedurale nu este amploarea competenței recunoscute entității infrastatale, ci posibilitatea pentru entitatea respectivă, în temeiul acestei competențe, de a adopta în mod independent o decizie, cu alte cuvinte fără ca guvernul central să poată interveni în mod direct asupra conținutului acesteia.

108 Rezultă că obligația unei entități infrastatale de a lua în considerare interesul statului în vederea respectării limitelor competențelor care sunt atribuite acestei entități nu constituie, în principiu, un element care să aducă atingere autonomiei procedurale a acesteia atunci când adoptă o decizie în cadrul limitelor acestor competențe.

109 În acțiunile principale, este necesar să se constate că, astfel cum reiese din dispozițiile naționale aplicabile și în special din articolele 63 și 64 din acordul economic, nu rezultă că guvernul central poate interveni în mod direct în procesul de adoptare a unei norme forale pentru a asigura respectarea unor principii precum principiul solidarității, al armonizării fiscale sau a altor principii, cum sunt cele invocate de reclamante în acțiunile principale.

110 Cu toate acestea, deși Curtea este competentă să interpreteze dreptul comunitar, instanța națională este cea care are competența pentru identificarea dreptului național aplicabil și pentru interpretarea acestuia, precum și pentru aplicarea dreptului comunitar în litigiile cu care este sesizată. Prin urmare, instanței de trimitere îi revine obligația de a verifica dacă cel de al doilea criteriu prevăzut la punctul 67 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, și anume cel al autonomiei procedurale, este îndeplinit în acțiunile principale, în temeiul elementelor examinate și al oricăror alte elemente pe care le-ar aprecia ca pertinente.

Cu privire la criteriul autonomiei economice și financiare

— Observațiile prezentate Curții

111 În ceea ce privește acest criteriu, din observațiile prezentate Curții rezultă că autorii acestora fac trimitere la punctele 67 și 68 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior. La aceste puncte, Curtea s-a pronunțat în sensul că, pe de o parte, consecințele financiare ale unei reduceri a cotei naționale de impozitare aplicabile întreprinderilor prezente în regiune nu trebuie să fie compensate prin ajutoare sau prin subvenții care să provină din alte regiuni sau din partea guvernului central și, pe de altă parte, că nu există o autonomie economică decât în măsura în care entitatea infrastatală își asumă răspunderea pentru consecințele politice și financiare ale unei măsuri de reducere a impozitelor. Mai multe dintre observațiile prezentate Curții se referă la determinarea cotei-părți și la consecințele acesteia asupra autonomiei economice și financiare a comunității autonome a Țării Bascilor, precum și a Territorios Históricos.

112 Comunidad Autónoma de La Rioja și Comunidad Autónoma de Castilla y León arată că Territorios Históricos nu dispun de o autonomie economică, în special în temeiul diferitelor principii impuse prin Constituție și prin acordul economic.

113 În schimb, autoritățile forale arată că sistemul fiscal al Territorios Históricos este întemeiat pe două fundamente, reprezentate, pe de o parte, de autonomia fiscală, precum și de răspundere și, pe de altă parte, de principiul riscului unilateral.

114 Analizând motivarea deciziilor de trimitere, Confebask subliniază că, potrivit instanței naționale, criteriul autonomiei economice ar impune o diferențiere

economică în materie fiscală între teritoriul autonom și restul statului spaniol, astfel încât un eventual principiu al unității pieței ar putea repune în discuție existența unei autonomii reale. Cu toate acestea, Confebask subliniază că Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, nu impune în niciun caz prezența unui element precum un „cadru economic distinct", realitate care nu există nici printre statele membre ale Comunității Europene, ce alcătuiesc o unitate economică și socială integrată la scară largă. Singurul element pertinent ar fi cel potrivit căruia sarcina fiscală inferioară aplicabilă într-o regiune determinată nu trebuie să fie finanțată printr-un transfer care să provină de la guvernul central, ceea ce presupune ca riscurile politice și economice ale deciziilor luate în materie fiscală de entitatea infrastatală să fie asumate de aceasta din urmă, o astfel de exigență fiind denumită în dreptul spaniol „principiul răspunderii fiscale". Acesta ar fi cazul Territorios Históricos, răspunderea fiscală fiind indisolubil legată de regimul consultării economice.

115 Guvernul spaniol analizează sistemul cotei-părți și subliniază că, deși există diferite fluxuri financiare între statul spaniol și comunitatea autonomă a Țării Bascilor, există de asemenea o contribuție netă a acesteia din urmă în beneficiul Ministerului de Finanțe spaniol, care este destinată finanțării activităților asigurate de stat pe care nu și le asumă Țara Bascilor. Acesta insistă asupra faptului că modificările fiscale adoptate de instituțiile competente ale Territorios Históricos nu afectează nici fluxurile financiare dintre stat și Țara Bascilor, nici cuantumul serviciilor furnizate de stat. Guvernul spaniol concluzionează că, din punct de vedere atât politic, cât și economic, Territorios Históricos își asumă răspunderea pentru consecințele deciziilor proprii în materie fiscală.

116 Guvernul italian apreciază că faptul că statul spaniol are o competență exclusivă în anumite sectoare precum sistemul monetar, bazele și coordonarea planificării generale a activității economice, regimul economic al asigurărilor sociale, precum și lucrările publice de interes general nu pune în discuție existența unui grad suficient de autonomie economică și financiară.

117 Guvernul Regatului Unit consideră că păstrarea de către statul spaniol a unui anumit control asupra cadrului economic general și existența unei cote-părți contributive la sarcinile asumate de acest stat nu par incompatibile cu criteriul autonomiei econo-

mice și financiare, în măsura în care cota de impozitare nu are efect asupra sumei totale a acestei cote-părți.

118 Comisia arată în primul rând că, pentru a analiza dacă o măsură fiscală constituie sau nu constituie un ajutor de stat, nu trebuie să se țină seama de efectul „stimulativ", respectiv constituirea de noi întreprinderi și, prin urmare, creșterea veniturilor fiscale, care ar putea provoca o scădere a impozitelor, un astfel de efect neputând fi determinat *a priori*. În orice caz, caracterul de ajutor de stat al unei măsuri trebuie apreciat de la caz la caz, la nivelul întreprinderii beneficiare la un moment determinat. În al doilea rând, aceasta susține că analiza autonomiei economice a unui teritoriu presupune analiza tuturor mecanismelor transferurilor financiare și a mecanismelor solidarității, chiar dacă acestea nu se prezintă ca atare (de exemplu, mecanismul casei unice de asigurări sociale, garantarea de către stat a unui serviciu public minimal etc.). În al treilea rând, Comisia subliniază că, pentru a verifica dacă o măsură fiscală se dovedește a fi un ajutor de stat, trebuie luate în considerare efectele acestei măsuri, iar nu obiectivele intervențiilor statale. În acest context, Comisia amintește că faptul că un teritoriu se bucură de competențe vaste în materie fiscală și că posedă controlul veniturilor sale nu presupune în mod necesar că acesta joacă un rol esențial în conturarea mediului economic.

119 În această privință, Comisia subliniază importanța principiului constituțional al solidarității, care constituie o limită a autonomiei financiare a Territorios Históricos și care trebuie să garanteze servicii de un nivel minimal pe întreg teritoriul spaniol.

120 Comisia analizează în special Fondul de compensare interteritorial, prevăzut la articolul 158 alineatul 2 din Constituție. Potrivit acesteia, însăși existența fondului arată că Territorios Históricos nu își asumă răspunderea pentru consecințele financiare ale unei decizii privind diminuarea cotei impozitului sau creșterea deducerilor autorizate. În ceea ce privește cota-parte, din analiza mecanismului său, Comisia ajunge la concluzia că aceasta se calculează în funcție de venitul relativ al Territorios Históricos în raport cu cel al statului și că, în consecință, constituie un mecanism al solidarității. Pe de altă parte, ar exista alte transferuri financiare, precum ajustările și compensările cu titlu de impozite directe și indirecte, care ar constitui deopotrivă

mecanisme ale solidarității, din moment ce anumite compensări ar fi calculate în funcție de venitul relativ menționat.

121 În ceea ce privește asigurările sociale, Comisia invocă un raport al Ministerului Muncii și Afacerilor Sociale referitor la perioada 1999-2005. De exemplu, în materie de pensii, sistemul ar fi prezentat în anul 2005 un deficit de 311 milioane de euro în cadrul comunității autonome a Țării Bascilor. Din acest aspect, Comisia trage concluzia că prestațiile de asigurări sociale sunt finanțate de celelalte comunități autonome. Finanțarea deficitelor făcând parte dintre competențele neasumate, comunitatea autonomă a Țării Bascilor ar contribui la aceasta prin intermediul cotei-părți. Or, din moment ce aceasta ar fi calculată asupra venitului relativ al acestei comunități, sistemul instituit pentru a acoperi deficitul asigurărilor sociale ar constitui un mecanism al solidarității.

122 Având în vedere toate elementele prezentate, Comisia concluzionează că Territorios Históricos nu își asumă răspunderea pentru toate consecințele financiare ale măsurilor de reducere a cotei de impozitare sau de creștere a deducerilor autorizate. Prin urmare, cea de a treia condiție prevăzută la punctul 67 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, nu ar fi îndeplinită.

— Răspunsul Curții

123 Astfel cum rezultă de la punctul 67 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, o condiție pentru ca o entitate infrastatală să se bucure de o autonomie economică și financiară este aceea potrivit căreia consecințele financiare ale unei reduceri a cotei de impozitare aplicabile întreprinderilor prezente în regiune să nu fie compensate prin ajutoare sau prin subvenții care să provină de la alte regiuni sau de la guvernul central.

124 Transferurile financiare dintre statul spaniol și comunitatea autonomă a Țării Bascilor sunt reglementate prin acordul economic și prin Legea din 2002 privind cota-parte. Prin urmare, în primul rând trebuie analizate aceste dispoziții pentru a verifica dacă pot avea drept efect compensarea, de către statul spaniol, a consecințelor financiare ale unei măsuri fiscale adoptate de autoritățile forale.

125 Metoda de calcul a cotei-părți este de o complexitate deosebită. Prima etapă a acestui calcul ar consta în evaluarea sumelor totale ale sarcinilor asumate de stat în întregul Regat al Spaniei în ceea ce privește competențele care nu sunt asumate de comunitatea autonomă a Țării Bascilor. La această sumă s-ar aplica un coeficient de imputare care trebuie să reflecte, în principiu, ponderea relativă a economiei basce în cadrul Regatului Spaniei. În sfârșit, ar urma să se procedeze la diferite ajustări în vederea optimizării estimării veniturilor percepute de diferitele entități cu titlu de impozite diverse.

126 Din observațiile prezentate Curții rezultă că suma totală a veniturilor fiscale înregistrate de Territorios Históricos nu are efect asupra primei etape a calculului, care constă doar într-o evaluare a diferitelor sarcini asumate de statul spaniol. În ceea ce privește ajustările, acestea ar putea fi afectate doar în mod indirect printr-o normă forală de instituire a unei fiscalități favorabile pentru contribuabilii care intră în domeniul de aplicare al acestei norme.

127 Una dintre datele esențiale ale calculului cotei-părți ar fi coeficientul de imputare, reprezentând în prezent 6,24 %. În această privință, din dezbaterile în fața Curții a rezultat că, deși acest coeficient este determinat pornind de la date economice, totuși acesta este fixat cu ocazia negocierilor primordial politice dintre statul spaniol și comunitatea autonomă a Țării Bascilor. Prin urmare, o decizie de reducere a cotei de impozitare nu ar avea efect în mod necesar asupra cotei acestui coeficient.

128 În cadrul ședinței, Comisia a pus sub semnul întrebării coeficientul actual de imputare, considerând că acesta este subevaluat și că, prin urmare, Territorios Históricos contribuie la sarcinile statului mai puțin decât ar trebui. Trebuie să se amintească

încă o dată că totuși Curtea nu este competentă decât să interpreteze articolul 87 alineatul (1) CE, iar nu să statueze, în acțiunile principale, dacă coeficientul de imputare conform Legii din 2002 privind cota-parte a fost calculat în mod corect din punct de vedere economic sau dacă acesta este subevaluat.

129 Cu toate acestea, trebuie arătat că o subevaluare a coeficientului respectiv nu ar putea constitui decât un indiciu al lipsei unei autonomii economice a Territorios Históricos. Or, trebuie să existe o compensare, cu alte cuvinte un raport cauză-efect între o măsură fiscală adoptată de autoritățile forale și sumele totale puse în sarcina statului spaniol.

130 Astfel cum s-a arătat în fața Curții, coeficientul de imputare este stabilit pornind de la date economice cu ocazia negocierilor politice la care participă statul spaniol și în cadrul cărora acesta apără interesul național, precum și pe acela al celorlalte regiuni ale Regatului Spaniei. Instanța de trimitere are competența de a stabili dacă un astfel de proces de stabilire are drept obiect să permită guvernului central compensarea costului unei subvenții sau a unei măsuri fiscale favorabile întreprinderilor adoptate de către Territorios Históricos.

131 De asemenea, aceleiași instanțe îi revine competența de a analiza efectele acestui proces și de a verifica dacă, din cauza metodologiei adoptate și a datelor economice luate în considerare, fixarea coeficientului de imputare și, mai general, calculul cotei-părți pot avea drept efect compensarea, de către statul spaniol, a consecințelor unei măsuri fiscale adoptate de către autoritățile forale.

132 În observațiile sale scrise, Comisia susține de asemenea că există numeroase alte transferuri financiare care compensează măsurile fiscale de reducere de impozite, precum cele care rezultă din existența unei case unice de asigurări sociale, a unui serviciu public minimal asigurat de către stat sau a Fondului de compensare interteritorial. În plus, în cadrul ședinței, aceasta s-a referit la transferuri și la subvenții într-un cuantum considerabil către organisme publice ale comunității autonome a Țării Bascilor, de care nu s-ar fi ținut seama la calculul cotei-părți.

133 În această privință, o compensare financiară poate fi declarată și specifică sau tot atât de bine aceasta ar putea fi deghizată și să nu rezulte decât din analiza concretă a fluxurilor financiare care există între entitatea infrastatală respectivă, statul membru de care aparține aceasta și celelalte regiuni ale acestuia din urmă.

134 Într-adevăr, această analiză poate să arate că o decizie de reducere a impozitelor adoptată de entitatea infrastatală are drept urmare operarea unor transferuri financiare mai importante în beneficiul său, prin modurile de calcul utilizate pentru a determina sumele totale care trebuie transferate.

135 Cu toate acestea, astfel cum a arătat în esență avocatul general la punctul 109 din concluzii și contrar punctului de vedere ce pare a fi susținut de Comisie, simplul fapt că dintr-o apreciere globală a relațiilor financiare dintre statul central și entitățile sale infrastatale rezultă că există transferuri financiare dinspre statul respectiv înspre acestea din urmă nu poate fi suficient, ca atare, pentru a demonstra că aceste entități nu își asumă răspunderea pentru consecințele financiare ale măsurilor fiscale pe care le adoptă și, prin urmare, că acestea nu se bucură de o autonomie financiară, din moment ce astfel de transferuri pot fi explicate prin motive care nu prezintă nicio legătură cu măsurile fiscale respective.

136 În acțiunile principale nu se contestă că diferitele principii invocate în fața Curții și mai ales cel al armonizării fiscale reprezintă limitele competențelor Territorios Históricos.

137 Ținând cont de aceste limite, trebuie analizat dacă unele norme forale adoptate de către Territorios Históricos ar putea atrage compensări deghizate în sectoare precum asigurările sociale sau garantarea, de către statul spaniol, a unui serviciu public minimal, ori chiar în funcționarea Fondului de compensare interteritorial, astfel cum susține în special Comisia. În această privință, trebuie să se constate că aceasta din urmă nu a detaliat susținerile sale într-un mod precis.

138 În sfârșit, în ceea ce privește argumentul Comisiei, subliniat în cadrul ședinței, potrivit căruia măsurile fiscale în litigiu nu se aplică tuturor întreprinderilor stabilite sau tuturor producțiilor realizate în cadrul Territorios Históricos, este suficient să se constate că acesta nu poate afecta analiza care precedă, din moment ce este cert că, în conformitate cu ceea ce a statuat Curtea la punctul 62 din Hotărârea Portugalia/Comisia, citată anterior, măsurile respective se aplică tuturor întreprinderilor sau tuturor producțiilor care, conform regulii de repartizare a competenței fiscale stabilite de către statul membru în discuție și această entitate infrastatală, intră în competența acesteia din urmă.

139 În orice caz, Curtea nu are competența de a stabili dacă normele forale în cauză în acțiunile principale constituie ajutoare de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) CE. Într-adevăr, o astfel de operațiune de calificare ar presupune efectuarea de către Curte a determinării, a interpretării și a aplicării dreptului național relevant, precum și a unei cercetări a faptelor, sarcini care intră în competența instanței de trimitere, în timp ce Curtea este competentă numai să interpreteze noțiunea de ajutor de stat în sensul acestei dispoziții, pentru a oferi instanței respective criterii care să îi permită să soluționeze litigiile cu care a fost sesizată.

140 Prin urmare, este necesar să se concluzioneze, în temeiul elementelor analizate și al oricăror alte elemente pe care instanța de trimitere le-ar aprecia ca pertinente, că aceasta din urmă are competența de a verifica dacă Territorios Históricos își asumă răspunderea pentru consecințele politice și financiare ale unei măsuri fiscale adoptate în limitele competențelor care le sunt conferite.

Concluzie în ceea ce privește cele trei criterii prevăzute la punctul 51 din prezenta hotărâre

141 Pentru a stabili dacă unele norme forale adoptate de către Territorios Históricos constituie un ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) CE, trebuie să se verifice în ce măsură aceste Territorios Históricos și comunitatea autonomă a Țării

Bascilor dispun de o autonomie instituțională, procedurală și economică suficientă pentru ca o normă adoptată de aceste autorități în limitele competențelor care le sunt conferite să fie considerată de aplicare generală în cadrul acestei entități infrastatale și să nu aibă un caracter selectiv în sensul noțiunii de ajutor de stat prevăzute la articolul 87 alineatul (1) CE.

142 Această verificare nu poate fi efectuată decât după un control prealabil care să permită dobândirea certitudinii că Territorios Históricos și comunitatea autonomă a Țării Bascilor respectă limitele competențelor proprii, deoarece normele referitoare în special la transferurile financiare au fost elaborate în funcție de aceste competențe, astfel cum au fost definite anterior.

143 Într-adevăr, constatarea unei încălcări a limitelor acestor competențe ar putea să pună în discuție rezultatul analizei efectuate în temeiul articolului 87 alineatul (1) CE, din moment ce cadrul de referință pentru a aprecia caracterul selectiv al normei de aplicare generală în cadrul entității infrastatale nu ar mai fi constituit în mod obligatoriu din Territorios Históricos și din comunitatea autonomă a Țării Bascilor, ci ar putea, după caz, să fie extins la întregul teritoriu spaniol.

144 Având în vedere toate aceste elemente, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 87 alineatul (1) CE trebuie interpretat în sensul că, pentru a aprecia caracterul selectiv al unei măsuri, se ia în considerare autonomia instituțională, procedurală și economică de care se bucură autoritatea care adoptă această măsură. Instanței de trimitere, singura competentă să identifice dreptul național aplicabil și să îl interpreteze, precum și să aplice dreptul comunitar în cadrul litigiilor cu care este sesizată, îi revine sarcina de a verifica dacă Territorios Históricos și comunitatea autonomă a Țării Bascilor se bucură de o astfel de autonomie, ceea ce ar avea drept consecință că normele adoptate în limitele competențelor care sunt acordate acestor entități infrastatale prin Constituție și prin alte dispoziții de drept spaniol nu au un caracter selectiv în sensul noțiunii de ajutor de stat astfel cum este prevăzută la articolul 87 alineatul (1) CE.

Cu privire la cheltuielile de judecată

145 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară:

Articolul 87 alineatul (1) CE trebuie interpretat în sensul că, pentru a aprecia caracterul selectiv al unei măsuri, se ia în considerare autonomia instituțională, procedurală și economică de care se bucură autoritatea care adoptă această măsură. Instanței de trimitere, singura competentă să identifice dreptul național aplicabil și să îl interpreteze, precum și să aplice dreptul comunitar în cadrul litigiilor cu care este sesizată, îi revine sarcina de a verifica dacă Territorios Históricos și comunitatea autonomă a Țării Bascilor se bucură de o astfel de autonomie, ceea ce ar avea drept consecință că normele adoptate în limitele competențelor care sunt acordate acestor entități infrastatale prin Constituția spaniolă din 1978 și prin alte dispoziții de drept spaniol nu au un caracter selectiv în sensul noțiunii de ajutor de stat astfel cum este prevăzută la articolul 87 alineatul (1) CE.

Semnături