Entrevista

GABRIEL CASADO OLLERO
PRESIDENTE DE LA JUNTA ARBITRAL DEL CONCIERTO ECONÓMICO

"El sistema foral no debe verse como un régimen de privilegio, sino como un régimen especial de financiación"

Jesús Vicente Macías

1. ¿Cómo valora este nuevo reto como Presidente de la Junta Arbitral del Concierto Económico dentro de su carrera profesional?

Lo percibo como un reto y al mismo tiempo como una excelente oportunidad. Sucedo en el cargo al Profesor Carlos Palao Taboada que es uno de los Catedráticos de Derecho Financiero y Tributario más veteranos y uno de sus más vocacionales y rigurosos docentes e investigadores, por el que he sentido siempre profunda admiración y respeto científico. Él puso en marcha esta Junta Arbitral que yo me la encuentro ya consolidada después de seis años de funcionamiento, y es un honor y una gran responsabilidad continuar su labor que ha venido siendo también la de los dos compañeros ahora renovados como Árbitros en la Junta, el Profesor Isaac Merino Jara, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario en la UPV, a quien hace más de 20 años tuve la suerte de conocer con motivo de su Tesis Doctoral, y que forma parte de la Junta Arbitral desde su constitución; y D. Javier Muguruza Arrese, excelente conocedor del Concierto Económico y de la fiscalidad foral de la que se ocupa como Abogado y también como docente, y miembro asimismo de la Junta Arbitral desde su primera renovación. También acaba de incorporarse a la Secretaría de la Junta

Dª Loreto Abaigar en sustitución de D. Pablo Urrecha, a quien quiero agradecerle, y creo poder hacerlo también en nombre de ella, todo el apoyo que ambos recibimos para reanudar el funcionamiento normal de la Junta desde el instante mismo de su renovación.

Por otra parte, este cargo en la Junta Arbitral me ofrece la oportunidad profesional y personal de hacer algo distinto de todo lo que vine haciendo hasta ahora, y también desde una perspectiva diferente. En los meses que llevo en el cargo estoy intentando aprovechar con entusiasmo y con interés esta oportunidad.

2. ¿Sobre qué temas ha desarrollado especialmente su labor investigadora?

Han sido distintos y han ido cambiando a lo largo de los años. Comencé interesándome por el sistema impositivo de las Comunidades Autónomas, sobre el que publiqué un opúsculo en el año 1981, al poco tiempo de la entrada en vigor de la LOFCA. De la Hacienda Local me ocupé en diferentes periodos; del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en los comienzos; sobre el Impuesto sobre el Valor Añadido realicé en el año 1979 mi Tesis Doctoral en la Universidad de Bolonia, y también me ocupé de la fiscalidad de la Unión Europea. Después ninguno de esos temas continuó interesándome y, en su lugar, antes incluso de mi etapa de Letrado en el Tribunal Constitucional, empecé a ocuparme de los principios y exigencias constitucionales en materia tributaria, de los procedimientos de control tributario, de la actuación de la Inspección de los Tributos ante el delito fiscal, de la situación del contribuyente en sus relaciones con la Administración Tributaria, y de otras cuestiones de la parte general del Derecho Tributario, vinculadas casi siempre en los últimos años a los asuntos que trataba en el ejercicio profesional.

Sin embargo, nunca hasta ahora había prestado mayor atención a los problemas relacionados con las Haciendas Forales.

3. ¿Qué le motivó a aceptar el cargo como árbitro y Presidente de este organismo?

La verdad es que nunca me pasó por la cabeza la posibilidad de formar parte de la Junta Arbitral. Sin embargo, no dudé en aceptarlo cuando me lo propuso la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local, Dª Rosana Navarro; y esta decisión pienso que estuvo motivada por diferentes razones, profesionales, claro, pero también de índole personal.

"Nunca me pasó por la cabeza la posibilidad de formar parte de la Junta Arbitral. Sin embargo, no dudé en aceptarlo cuando me lo propuso la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local"

Echando la vista atrás, mi nombramiento en la Junta Arbitral se produce después de casi cuatro décadas de actividad profesional desde que en 1976 me licencié en Derecho por la Universidad de Granada, y casi tres décadas después de que en 1986 obtuviera la Cátedra de Derecho Financiero y Tributario en aquélla Universidad. Y prácticamente la mitad de este ya largo periodo la dediqué exclusivamente a la docencia y a la investigación, en la Universidad de Granada hasta el año 1987, en la Universidad Autónoma de Barcelona hasta 1994 y, por último, en la Universidad Complutense. En cambio durante la segunda mitad, a partir sobre todo del año 1995, reduje a tiempo parcial mi dedicación universitaria para centrarme en el ejercicio de la Abogacía, básicamente en el ámbito del contencioso-tributario, del constitucional-tributario y de los delitos contra la Hacienda Pública.

A partir de ahora comienzo una nueva etapa en la que lo que toca no es combatir judicialmente las liquidaciones tributarias y las sanciones impuestas por las Administraciones Fiscales, sino más bien resolver los conflictos competenciales y las controversias que surjan entre ellas en el ámbito, claro, del Concierto Económico. Se trata siempre de interpretar y aplicar normas jurídicas, básicamente tributarias, pero desde un ángulo distinto y con una finalidad también diferente y, desde luego, en un ámbito de materias, el de la fiscalidad y la Hacienda Foral, que hasta ahora no me había despertado especial interés ni al que tampoco le había prestado especial atención.

En el terreno personal, el trabajo en la Junta Arbitral me permite tomar conciencia de una realidad social, institucional y jurídica que fuera

"El trabajo en la Junta Arbitral me permite tomar conciencia de una realidad social, institucional y jurídica que fuera del País Vasco no siempre es bien conocida"

del País Vasco no siempre es bien conocida, y desde luego en mi caso no lo era.

4. ¿Cuál es el nivel de conflictividad entre las Administraciones vascas y de territorio común? ¿Diría usted que es elevado?

La diversificación territorial del sistema tributario, su creciente y parece que inevitable complejidad, la compartición de tributos entre las distintas Haciendas Territoriales y la concurrencia de varias Administraciones Tributarias con potestades y competencias para su aplicación son factores inevitablemente generadores de conflictos que, en definitiva, no son otra cosa que discrepancias en la interpretación y en la aplicación de las normas tributarias. Por ello la conflictividad entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales en modo alguno debiera percibirse como una disfunción o una patología del sistema de Concierto Económico, sino más bien como una consecuencia natural y, por lo tanto, inherente al funcionamiento diríamos que fisiológico del sistema. La patología no está en la aparición de conflictos, a condición, claro está, de que el volumen de los planteados no resulte alarmante o inmanejable.

Dicho esto, entiendo que la conflictividad que ha venido registrándose hasta ahora entre las Administraciones vascas y las de territorio común, con 320 conflictos planteados hasta la fecha, se sitúa en niveles de razonable normalidad, por relativa que resulte esta apreciación cuando se carecen de parámetros y de referentes objetivos que puedan servir de elementos válidos de comparación. De todas formas, a mi modo de ver, el problema no estaría tanto en el número de conflictos existentes, como en la capacidad del sistema para asimilarlos y resolverlos con celeridad y con eficacia.

El Concierto Económico previó, naturalmente, la aparición de conflictos entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales y encomendó a una Junta Arbitral su resolución conforme a Derecho y con economía, celeridad y eficacia. Pero en este punto la voluntad del Concierto se mantuvo congelada durante muchos años hasta que las Administraciones responsables aprobaron en diciembre de 2007 el Reglamento de la Junta Arbitral prevista (así se dice) en el Concierto. Hasta la constitución efectiva de la Junta en el año 2008 no pudo comenzar, claro, la resolución arbitral de aquellos conflictos que no pudieron prevenirse o remediarse por las Administraciones interesadas aplicando otros mecanismos del Concierto. El retraso en su constitución, unido a dos dilatados periodos de paralización con motivo de las dos renovaciones de sus miembros que hasta ahora tuvieron lugar, han provocado una tan inevitable como indeseada acumulación de conflictos pendientes de tramitación y resolución.

Tanto la Administración del Estado como el Gobierno Vasco son conscientes de esta acumulación de conflictos y me consta que se está estudiando la forma de dotar a la Junta Arbitral de los medios necesarios para gestionar y tramitar los expedientes y reducir así los plazos de resolución. No debemos perder de vista que el planteamiento de un conflicto obliga a las Administraciones enfrentadas a abstenerse de cualquier actuación posterior relacionada con la controversia, pero hemos de tener en cuenta que la demora en la pacificación de los conflictos, además de contrariar la celeridad y la eficacia queridas por el Concierto, involucra también y, en ocasiones, perjudica a los obligados tributarios (empresas o particulares) que resultan directa o colateralmente afectados en mayor o menor grado por las discrepancias entre Administraciones.

"La conflictividad entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales en modo alguno debiera percibirse como una disfunción o una patología del sistema de Concierto Económico, sino más bien como una consecuencia natural y, por lo tanto, inherente al funcionamiento diríamos que fisiológico del sistema"

"La demora en la pacificación de los conflictos, además de contrariar la celeridad y la eficacia queridas por el Concierto, involucra también y, en ocasiones, perjudica a los obligados tributarios"

5. ¿Cuáles son los supuestos más recurridos en general?

Una de las cosas que más me llamó la atención fue la gran variedad de cuestiones sobre las que se plantean conflictos de competencias. Hay asuntos recurrentes y repetitivos como los motivados por las discrepancias entre Administraciones respecto a la domiciliación fiscal de los contribuyentes, tanto personas físicas como sociedades. Este constituye un foco habitual de conflictividad entre Administraciones Tributarias, tanto en el ámbito internacional como en el ámbito interno; así sucede en Estados descentralizados como el nuestro, donde coexisten diferentes sistemas tributarios y diferentes niveles territoriales de Administración y de Hacienda Pública.

La Junta Arbitral ya cuenta con una abundante doctrina sobre los criterios y las reglas de determinación del domicilio fiscal, pero la casuística en estos conflictos es extraordinaria porque el domicilio fiscal constituye un importante punto de conexión para la atribución de competencias tributarias, y hay que resolver los conflictos examinando rigurosamente las concretas circunstancias del caso.

Pero junto a conflictos recurrentes como los del domicilio o los relativos a la determinación de la Administración competente para la devolución de los saldos de IVA, entre otros, en casos de cambio de domicilio, respecto de los que ya existe doctrina de la Junta Arbitral confirmada por el Tribunal Supremo, hay una gran variedad de controversias como las motivadas por la comprobación de las operaciones vinculadas en grupos empresariales con actividad en ambos territorios, o con la cuantificación del volumen de operaciones en cada territorio o la determinación del territorio, común o foral, donde deben entenderse realizadas operaciones de entregas de bienes, prestaciones de servicios o suministros, algunas de las cuales entrañan notable complejidad técnica.

6. ¿Y en relación a las cuantías discutidas? ¿Son casos irrelevantes desde el punto de vista económico o se siguen discutiendo supuestos que como en el caso Rover pueden determinar la salud financiera de una institución en un ejercicio determinado?

Normalmente lo que determina la trascendencia económica o la cuantía que está en juego en cada conflicto no es sólo la naturaleza del asunto que lo provoca, sino también la dimensión de las empresas o de los contribuyentes que están detrás del conflicto de competencias. Hay que tener en cuenta que las competencias tributarias de los Territorios Históricos incluyen tributos como el Impuesto sobre Sociedades y el IVA que en el caso de grandes empresas dan lugar a importantes cifras recaudatorias. Por lo tanto, siempre hay planteados conflictos en relación con expedientes de muy desigual significación, de cuantías millonarias algunos, como sucedió con el caso Rover, y otros de volúmenes más modestos.

No obstante, cuando hablamos de las cuantías en juego no debemos fijarnos sólo en los intereses de las Administraciones enfrentadas en el conflicto, sino también en el interés de los contribuyentes cuya situación jurídica se ve afectada por la existencia misma del conflicto entre Administraciones y por lo que en él se resuelva y también, desde luego, por el tiempo que tarde en resolverse.

Pensemos, por ejemplo, en contribuyentes que no consiguen que ninguna Administración les devuelva el IVA, poco o mucho, al que consideran tener derecho porque ninguna de ellas se considera competente para atender a su devo-

"Con independencia de su cuantía, estos conflictos negativos de competencia sobre devoluciones tributarias inatendidas por ambas Administraciones nos parecen de especial gravedad y en la Junta Arbitral estamos analizando la manera de resolverlos con la mayor celeridad"

lución. Con independencia de su cuantía, estos conflictos negativos de competencia sobre devoluciones tributarias inatendidas por ambas Administraciones nos parecen de especial gravedad y en la Junta Arbitral estamos analizando la manera de resolverlos con la mayor celeridad dentro de nuestras posibilidades y, claro, de nuestros límites de actuación.

7. ¿Cuál era su opinión sobre el Concierto Económico antes de presidir esta institución? ¿Ha cambiado su perspectiva desde entonces?

En lo sustancial no ha cambiado en nada mi opinión, aunque es cierto que ahora que he tenido la necesidad de profundizar en su estudio y estoy teniendo la oportunidad de conocerlo y experimentarlo en su funcionamiento, estoy descubriendo nuevas dimensiones de una institución clave para definir y articular las relaciones del Estado con el País Vasco; y que resulta desde luego decisiva no sólo para los contribuyentes domiciliados en territorio vasco, sino también para las empresas que operan en ambos territorios.

8. ¿Cree que el régimen fiscal especial del País Vasco y Navarra es conocido y entendido desde fuera de su ámbito territorial?

A la complejidad de todo régimen de financiación se une, en el caso de País Vasco y Navarra, el hecho de que se trata de un régimen específico de dichos territorios forales, lo que ha podido contribuir a que su grado de conocimiento haya sido menor del deseable. Sin embargo, gracias a las instituciones, y entre ellas a la Junta Arbitral del Concierto, creo que el conocimiento del régimen foral ha mejorado sustancialmente en los últimos años.

9. ¿Cree que es justificada la opinión que hay en muchos ámbitos de Territorio Común que califican al Concierto y Convenio Económico como regímenes privilegiados y demasiado beneficiosos para ambas Comunidades Autónomas?

El sistema foral no debe verse como un régimen de privilegio, sino como un régimen especial de financiación; especial, en cuanto diferente del régimen general o común, pero que en sí mismo no es mejor ni peor. Lo indiscutible es que tiene un fundamento histórico que la propia Constitución reconoce y ampara, por lo que debe valorarse como una parte más, igual de esencial, de nuestro sistema institucional.

"Estoy descubriendo nuevas dimensiones de una institución clave para definir y articular las relaciones del Estado con el País Vasco"

10. ¿Qué opinión le merece el actual sistema de financiación autonómico en el Estado?

La financiación autonómica es la condición de posibilidad (es decir, de existencia y de subsistencia) de un Estado descentralizado como el nuestro. De ahí su trascendencia y, al mismo tiempo, la complejidad de su diseño y articu-

"Lo indiscutible es que tiene un fundamento histórico que la propia Constitución reconoce y ampara, por lo que debe valorarse como una parte más, igual de esencial, de nuestro sistema institucional"

lación. Cuando se trata de repartir recursos financieros entre las distintas Haciendas es difícil concebir un sistema de distribución y financiación que resulte igual de aceptable y satisfactorio para todas ellas, y resulta prácticamente imposible que el grado de aceptación alcanzado en el momento de su aprobación se mantenga por mucho tiempo.

Por ello, cualquier sistema de financiación que se adopte tendrá partidarios y detractores y el vigente sistema no es ajeno a ese debate. En mi opinión, el actual sistema presenta algunos aspectos positivos, como el aumento de la corresponsabilidad fiscal de las CCAA, junto con otros que son manifiestamente mejorables como el de su quizá inevitable pero sin duda excesiva complejidad; complejidad que lo hace incomprensible para los ciudadanos que, a la postre, son los "financiadores" (entre comillas) últimos y, en definitiva, la razón de ser del propio sistema. ■

"El actual sistema presenta algunos aspectos positivos junto con otros que son manifiestamente mejorables como el de su quizá inevitable pero sin duda excesiva complejidad; complejidad que lo hace incomprensible para los ciudadanos"