El poder financiero: concepto y límites

[2.1] ¿Cómo estudiar este tema?

[2.2] Concepto y evolución histórica

[2.3] Límites

[2.4] Distribución en el ordenamiento jurídico español actual

[2.5] Poder financiero del Estado

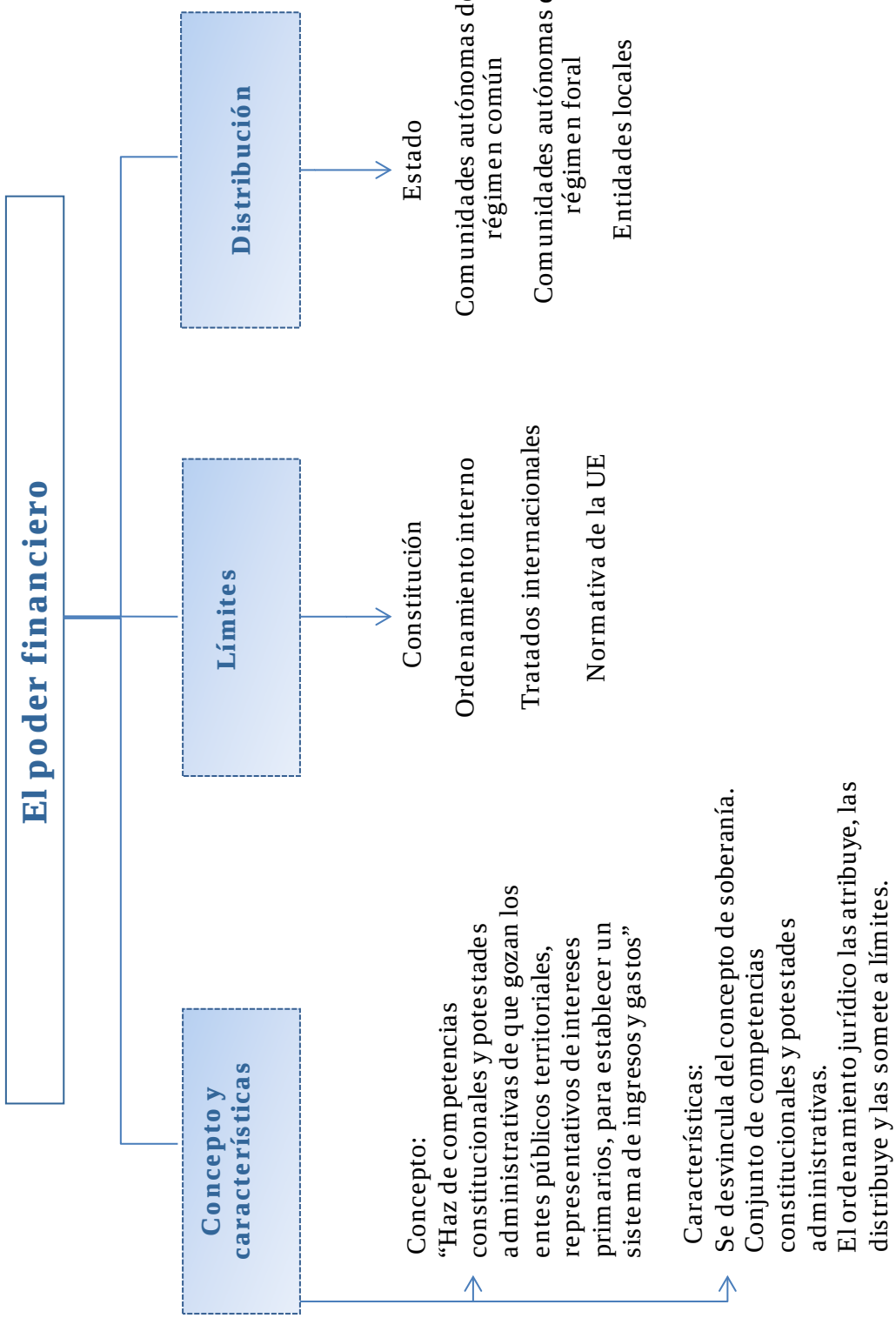
[2.6] Poder financiero de las Comunidades Autónomas

[2.7] Poder financiero de las Entidades Locales

[2.8] Facultades financieras de los entes corporativos

TEMA 2

Esquema



© Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

Ideas clave

2.1. ¿Cómo estudiar este tema?

Para estudiar este tema lee **la lección 8 del manual** «El poder financiero: concepto y límites» de la asignatura: *Curso de Derecho Financiero y Tributario* de Martín Queralt J., Lozano Serrano C., Tejerizo López J.M. y Casado Ollero G., Editorial Tecnos.

En este tema analizaremos el poder financiero desde los siguientes puntos de vista:

- Concepto y límites.
- Distribución entre los diversos entes territoriales.

2.2. Concepto y evolución histórica

Teniendo en cuenta el estado actual de la cuestión, Martín Queralt define el poder financiero como:

«Haz de **competencias constitucionales** y **potestades administrativas** de que gozan los entes públicos territoriales, representativos de intereses primarios, para establecer un sistema de ingresos y gastos».

En sus orígenes, el poder financiero era un concepto fuertemente enraizado en la idea de soberanía política. En el siglo XIX, íntimamente asociado al constitucionalismo, suponía el fundamento de las funciones parlamentarias de **establecimiento y aplicación de los tributos**, así como de **aprobación y ejecución del presupuesto.**

Desaparecidas las monarquías absolutas, y con el surgimiento del modelo de Estado de Derecho, el concepto de poder financiero evoluciona de tal modo que:

- Se desvincula del concepto de soberanía, que no reside en el **Estado**. Artículo 1.2 CE.

© Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

- Se entiende como conjunto de competencias y potestades administrativas.
- El ordenamiento jurídico las atribuye, las distribuye y las somete a límites.

Teniendo en cuenta la evolución en el concepto de poder financiero, la heterogeneidad de su contenido, y el no existir un concepto semejante en otros sectores del **ordenamiento jurídico** (Ej.: No se habla de un poder laboral, poder penal...) muchos autores se cuestionen la existencia misma de este concepto.

No obstante, el sentir mayoritario en la doctrina es mantenerlo, si bien acomodando su contenido al estado actual de la cuestión.

2.3. Límites

Un aspecto esencial es el de los límites. Como hemos visto, en los modernos Estados de Derecho, el **ordenamiento jurídico** al tiempo que **legitima** el poder financiero lo somete a **límites.** Martín Queralt hace una clasificación de estos límites:

- **Límites impuestos en la Constitución: principios, mandatos y valores.**
  - Distribución de competencias financieras entre **Estado**, **Comunidades Autónomas y Entidades Locales**.
  - Distribución de cargas públicas entre los ciudadanos: criterios de contribución y equitativa redistribución.

- **«Principios generales que establecen los criterios de sujeción al poder financiero y rigen la aplicación del ordenamiento interno». (Martín Queralt). Artículo 11 LGT.**
- Tratados internacionales. Artículo 96 CE. Buscan resolver los problemas derivados de la doble imposición y la evasión fiscal internacional.

- Ordenamiento jurídico de la **Unión Europea**: Tratados fundacionales, Derecho derivado de la Unión Europea, «acervo comunitario». Los límites al poder financiero derivan de la propias competencias de la UE en materia fiscal:
  - Potestad para establecer recursos tributarios propios.

© Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

- Potestad para establecer límites, prohibiciones y controles al poder impositivo de los **Estados miembros**. Principalmente con la finalidad de evitar obstáculos a las libertades fundamentales.
- Competencia para armonizar la legislación fiscal de los Estados miembros.
- Competencia en materia de control presupuestario de los Estados miembros: evitar **déficit público, criterios de convergencia, fijación de objetivos comunes**, etc.

2.4. Distribución en el ordenamiento jurídico español actual

La titularidad del poder financiero, tal como hemos visto, **pertenece «a los entes públicos territoriales representativos de los intereses generales y primarios».**

Tales entes aparecen referidos en el artículo **137 CE**: «El Estado se organiza territorialmente en **Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas** que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

2.5. Poder financiero del Estado

Artículo 133.1 CE: «La potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante ley».

© Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

Se concreta en las siguientes competencias en materia financiera, que encuentran su fundamento legal en los artículos que a continuación se citan:

- Establecimiento del sistema tributario estatal (Art 133.1 CE y 4.1 LGT) y del marco general de todo el sistema tributario.
- Establecimiento de los criterios básicos informadores del sistema tributario de las Comunidades Autónomas (157.3 CE). Se ha ejercido esta competencia mediante la publicación de la **Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas**, 8/1980, de 22 de septiembre.
- Establecimiento del sistema tributario de los entes locales (Art. 133.2 CE).
- Establecimiento de criterios para la coordinación de los distintos sistemas tributarios.
- Regulación de los ingresos patrimoniales (Art. 132.3 CE).
- Emisión de deuda pública y regulación del crédito (Art.135 CE).
- Regulación del gasto público y garantías de estabilidad presupuestaria. (Art. 66.2, 133.4 y 134.1 CE)

2.6. Poder financiero de las Comunidades Autónomas

Poder financiero de las Comunidades Autónomas de régimen común

Artículo **133.2 CE**: «Las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes».

Las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera como presupuesto indispensable para ejercer su autonomía política. Es decir, **sin autonomía financiera no puede existir una autonomía política real**. El ámbito de **sus competencias** constituye el principal límite para el ejercicio de la potestad financiera.
Dicha autonomía financiera abarca tanto la posibilidad de establecer y exigir tributos, como la cuantificación y distribución del gasto público.

Los límites al poder financiero de las Comunidades Autónomas son expuestos a continuación. Para una correcta interpretación ha de tenerse en cuenta que están **interrelacionados** y operan, los unos, como límites del justo contenido de los otros.

© Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

- Principio de autonomía y corresponsabilidad.
- Principio de solidaridad. Necesario **complemento del principio de autonomía**. Fondo de Compensación Interterritorial.
- Principio de unidad.
- Principio de coordinación con la **Hacienda Estatal**. **Para esta finalidad se crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera**.
- Principio de igualdad. (**Artículos 138.2, 139.1 y 149.1.1ª CE**). El más controvertido en su aplicación práctica. Pues da lugar al conflicto de derechos entre el derecho a la autonomía de las **Comunidades Autónomas** y el derecho a la igualdad de los ciudadanos. Sobre este tema existen múltiples pronunciamientos jurisprudenciales. **Se articula a través del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales.**
- Principio de neutralidad. (Artículo 2.1 LOFCA) Relacionado con el anterior, sus límites son fijados con arreglo a idénticos criterios por parte del TC.
- Principio de territorialidad.
- Prohibición de doble imposición.
- Lealtad institucional.

Poder financiero de las Comunidades Autónomas de régimen foral

La Disposición Adicional 1ª CE establece que:

«La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los **Territorios Forales**.
La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

En la actualidad, y tal como recogen los Estatutos de Autonomía de ambas Comunidades Autónomas, supone para las mismas «**la potestad (...) de mantener, establecer y regular su propio régimen tributario**».

El País Vasco:

Las relaciones de carácter tributario entre el Estado Español y el territorio foral del País Vasco se regulan por el sistema de **Concierto Económico**. Este aparece regulado en la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco y en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Sus rasgos esenciales son:

© Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

- Carácter paccionado.
- Sistema de cupo.
- Distribución de competencias tributarias entre el Estado Español y las Instituciones de los Territorios Históricos.

Navarra:

Las relaciones en el ámbito tributario entre el Estado Español y la Comunidad Foral de Navarra se rigen por el sistema de **Convenio Económico**. Dicho régimen aparece regulado en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y en la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Sus rasgos esenciales son:

- Especialidades en la relación entre las Haciendas Locales y la Comunidad Autónoma.
- Sistema de cupo.
- Criterios de armonización y distribución de competencias entre el Estado Español y la Comunidad Foral.

2.7. Poder financiero de las Entidades Locales

Tiene su fundamento en los artículos 137, 140 y 141 del Texto Constitucional y, de manera especial, en el artículo 142 que establece:

«Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de los tributos propios y de la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas».

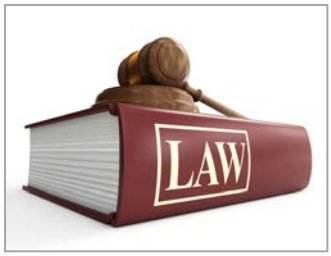
El poder financiero de las Entidades Locales es necesario para garantizar la **«autonomía local»**, definida en el artículo 3 de la *Carta Europea de Autonomía Local* como «**El derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».**

© Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

Con la interpretación que del artículo 142 CE realiza el Tribunal Constitucional, las Entidades Locales **no gozan de autonomía financiera**, sino que debe garantizárseles la **«suficiencia financiera»** para el cumplimiento de sus funciones.

2.8. Facultades financieras de los entes corporativos

Los entes públicos institucionales, por su propia naturaleza, representan **intereses sectoriales** y no generales. Por este motivo son titulares de **facultades o competencias administrativas** en materia financiera **y no de poder financiero** (artículo 4.3 LGT).

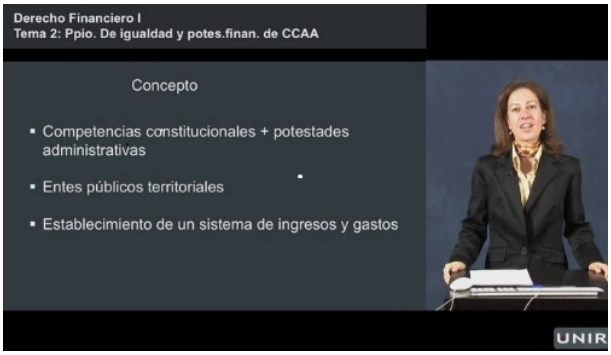


© Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

Lo + recomendado

Lecciones magistrales

Principio de igualdad y potestades financieras de las Comunidades Autónomas



En esta clase vamos a exponer el contenido de algunas sentencias del Tribunal Constitucional acerca de una cuestión controvertida: el principio de igualdad como límite al poder financiero de las Comunidades Autónomas.

El vídeo está disponible en el aula virtual

No dejes de leer...

El poder financiero de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales

El artículo trata sobre el poder financiero de las Comunidades Autónomas poniéndolo en relación con los cambios experimentados en el sistema de financiación de las mismas. Asimismo, hace una breve síntesis del régimen especial de los territorios forales, de la Comunidad Autónoma de Canarias y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

El artículo está disponible en el aula virtual o en la siguiente dirección web:
http://portaljuridico.lexnova.es/articulo/JURIDICO/41429/

© Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

+ Información

A fondo

Suficiencia financiera de los Entes Locales y obligación estatal de compensar a los Ayuntamientos afectados por la aplicación de exenciones y bonificaciones otorgadas por el Estado.

Quincena Fiscal Aranzadi, núm. 11/2011 (Análisis) de. Pamplona: Aranzadi, SA, 2011.

En este trabajo, de Raúl C. Cancio Fernández, se analiza la sentencia que expone las valoraciones del Tribunal en torno a la concreción material del principio de suficiencia financiera referido al caso concreto. Nos interesa la exposición de los motivos por los que debe o no entenderse garantizada la suficiencia financiera de las entidades locales afectadas.

El artículo está disponible en el aula virtual

Webgrafía

Haciendas y Financiación local

Es la web de la Federación Española de Municipios y Provincias

FEMP FEDERACION ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

http://www.femp.es/Portal/Front/Atencion_al_asociado/Comision_Detal

© Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

Actividades

Lectura: Los principios de generalidad e igualdad en la normativa tributaria municipal y su infracción por las ordenanzas fiscales

Competencias de la actividad

- Adquirir una actitud crítica ante la realidad y las ideas, y de apertura e interés por el trabajo intelectual y sus resultados.
- Expresar y transmitir adecuadamente ideas en castellano por escrito ante un público tanto especializado como generalista.
- Buscar, seleccionar, analizar y sintetizar información para poder formular juicios que procedan de una reflexión personal sobre temas académicamente relevantes.
- Interpretar textos jurídicos y analizar críticamente las instituciones sociales, desde una perspectiva interdisciplinar utilizando los principios jurídicos y los valores y principios sociales, éticos y deontológicos como herramientas de análisis.
- Adquirir sensibilidad para detectar los principales problemas jurídicos que plantea la realidad social, económica y medioambiental en la actualidad.

Explicación para su realización

Hernández Guijarro, F. (2015). Los principios de generalidad e igualdad en la normativa tributaria municipal y su infracción por las ordenanzas fiscales. *Revista Boliviana de Derecho*, 19, 360-377.

Accede al artículo a través del aula virtual o desde la siguiente dirección web:
http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4905237

Lee el artículo doctrinal y responde las siguientes cuestiones:

- ¿El principio de justicia tributaria se encuentra recogido de forma expresa en el artículo 31 de la Constitución Española? ¿Qué implica dicho principio? ¿Ha sido enjuiciado de forma autónoma por el Tribunal Constitucional? Justifica tu respuesta.

© Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

- ¿El principio de generalidad encuentra vinculación con el principio de igualdad? ¿Y con el principio de capacidad económica? ¿Qué significa el principio de generalidad? Justifica tu respuesta.
- ¿Toda exención o bonificación tributaria supone una quiebra del principio de generalidad? ¿Existen excepciones? Justifica tu respuesta.
- ¿Podría poner de manifiesto algunos ejemplos recogidos en ordenanzas fiscales que supongan infracción del principio de igualdad? ¿Y algunos ejemplos de infracción de la igualdad por omisión en ordenanzas fiscales? Justifica tu respuesta.

Extensión máxima de la actividad: 4 páginas, fuente Georgia 11 e interlineado 1,5.

No se corregirán las actividades que se contesten mediante copiado y pegado de extractos literales de texto.

© Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

Test

1. El poder financiero.

A. Se fundamenta en la idea de soberanía.

B. Es un conjunto de competencias y potestades administrativas.

C. Aparece expresamente definido en la Constitución.

D. No está sometido al principio de legalidad.

2. El poder financiero.

A. No está sometido a límites.

B. Solo está sometido a límites derivados del Texto Constitucional.

C. Encuentra su legitimación y límites en el ordenamiento jurídico.

D. Todas las respuestas son falsas.

3. Los límites al poder financiero derivados de los Tratados Internacionales, tienen por finalidad:

A. Garantizar la doble imposición internacional.

B. Evitar la doble imposición internacional.

C. Garantizar ingresos suficientes a los Estados miembros de la Unión Europea.

D. Poner límites a la recaudación de impuestos por parte de los Estados.

4. ¿Cuál de las siguientes facultades no está incluida dentro de las competencias del poder financiero estatal?

A. Regular la emisión de deuda pública.

B. Establecer criterios básicos informadores del sistema tributario de las Comunidades Autónomas.

C. Establecer el sistema tributario de los entes locales.

D. Todas las anteriores están incluidas dentro del poder financiero estatal.

5. El principio de igualdad en relación con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas significa garantizar a los ciudadanos en todo el territorio nacional.

A. Igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales.

B. Tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes.

C. Que las cargas fiscales no sean distintas por razón del territorio.

D. Todas las respuestas son correctas.

© Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

6. Las relaciones en el orden tributario entre el Estado español y la Comunidad Foral de Navarra, es mediante:

A. Concierto económico.

B. Sistema de cupo.

C. Convenio económico.

D. No es cierta ninguna de las anteriores.

7. Las entidades territoriales tienen:

A. Poder financiero limitado.

B. Facultades administrativas.

C. Poder de gestión pero no de regulación.

D. Autonomía financiera.

8. La autonomía financiera de las Entidades Locales.

A. Se concreta en los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan.

B. Tiene los mismos límites que la estatal.

C. Se ejerce a través de normas aprobadas por las mismas.

D. Se fundamenta en el principio de suficiencia económica y es garantía de la autonomía local.

9. La prohibición de doble imposición supone que un ciudadano no pueda pagar doblemente por un mismo hecho imponible.

A. En dos Comunidades Autónomas distintas.

B. En el Estado y en su Comunidad Autónoma.

C. En la Comunidad Autónoma y en su Ayuntamiento de residencia.

D. Todas las respuestas son verdaderas.

10. El Estado garantiza en todo el territorio español un nivel mínimo en los servicios de educación, sanidad y servicios sociales esenciales, a través de:

A. El Fondo de Compensación Interterritorial.

B. El Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales.

C. Los Fondos de Convergencia Global.

D. La competencia en estas materias está transferida a las Comunidades Autónomas y son ellas las que deben garantizar un nivel mínimo en la prestación de dichos servicios.

© Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)