

MÓDULO I

TEMA 3 PODER FINANCIERO

SUMARIO

1. EL PODER FINANCIERO. CONCEPTO Y CARACTERES. LÍMITES AL PODER FINANCIERO.-2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DEL PODER FINANCIERO.-2.1. EL PODER FINANCIERO DEL ESTADO.-2.2. EL PODER FINANCIERO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. A) COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN GENERAL. B) COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN ESPECIAL.-2.3. EL PODER FINANCIERO DE LAS CORPORACIONES LOCALES.-2.4. EL PODER FINANCIERO DE LA UNIÓN EUROPA Y SU INCIDENCIA COMO LÍMITE AL PODER FINANCIERO DE LOS ESTADOS MIEMBROS.-2.5. LA POTESTAD DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL. BIBLIOGRAFÍA.

Consuelo Arranz de Andrés. Derecho Financiero

1. EL PODER FINANCIERO. CONCEPTO Y CARACTERES. LÍMITES AL PODER FINANCIERO

- El poder financiero constituye una manifestación, y, a la vez, un atributo esencial del poder político. El poder financiero es pues una manifestación del poder soberano que, en tanto referido a la actividad financiera, recibe el nombre de poder financiero.
- Como tal manifestación del poder político, el poder financiero sólo se le reconoce a los entes de naturaleza política, esto es, a los entes públicos territoriales representativos de intereses generales.
- Los entes públicos institucionales, de tipo corporativo o de carácter fundacional, no son representativos de intereses generales sino sectoriales; carecen de poder político, y, por ello, de poder financiero, siendo titulares de simples facultades o competencias administrativas en materia financiera.

1. EL PODER FINANCIERO. CONCEPTO Y CARACTERES. LÍMITES AL PODER FINANCIERO

- *La actuación del poder financiero puede ser contemplada desde dos planos distintos:*
 - En un plano abstracto en relación con una colectividad de sujetos indeterminados a los que se dirige hace referencia a la emanación de normas jurídicas que disciplinan la obtención de los ingresos y la realización de los gastos del Estado y demás entes públicos.
 - En un plano concreto, el poder financiero supone la aplicación efectiva de estas normas jurídicas, dando lugar a al conjunto de **potestades y competencias administrativo-financieras** atribuidas para el ejercicio de las funciones financieras conducentes a *la realización del gasto público y a la obtención de ingresos para financiarlo.*
- En conclusión, el poder financiero se puede definir como el conjunto de competencias constitucionales y de potestades administrativas de que gozan los entes públicos territoriales para establecer un sistema de ingresos y gastos.

1. EL PODER FINANCIERO. CONCEPTO Y CARACTERES. LÍMITES AL PODER FINANCIERO

- *En su ejercicio, el poder financiero se encuentra sometido a ciertos límites:*
 - Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas legislan en materia financiera, cuando establecen un tributo o aprueban sus respectivos Presupuestos, están limitados por el conjunto de **mandatos, principios y valores establecidos en la Constitución**. Estos límites pretenden revolver dos cuestiones fundamentales:
 - Cómo distribuir las competencias financieras entre los diferentes entes públicos territoriales
 - Cómo distribuir las cargas públicas entre los ciudadanos.
 - El segundo bloque de límites sería el contenido en los **principios generales que rigen la aplicación del ordenamiento interno tanto en el tiempo como en el espacio**.
 - *Como regla general, el poder en el territorio de otro territorio financiero no puede ejercerse sobre cualquier realidad social registrada en una época lejana ni sobre realidades acontecidas en otro territorio.*
 - En tercer lugar, cabría citar los límites derivados de la pertenencia del Estado a la Comunidad internacional, esto es, los **Tratados Internacionales** y a la normativa emanada de las **Comunidades Europeas**.

2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DE PODER FINANCIERO

- La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante Ley (art. 133.1 de la Constitución española, CE).
- Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 133.2 CE).
- Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE).
- Las Haciendas locales deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas (art. 142 CE).

2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DE PODER FINANCIERO

- La Constitución declara, pues, que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Corporaciones Locales (CL) son titulares del poder financiero. Sin embargo, el poder de cada uno de estos entes alcanza una proyección distinta:
 - Estado y CCAA tienen en común la existencia de un poder legislativo, del que carecen las CL.
 - El Estado no tiene más límites que los establecidos en la Constitución, mientras que las CCAA deben observar los límites establecidos por las leyes estatales.

2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DE PODER FINANCIERO

■ 2.1.El poder financiero del Estado

- Cuando el artículo 149.1.14 CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la Hacienda General, por tal hay que entender, por tanto, no sólo la Hacienda del Estado, sino, además, lo fundamental o básico de las otras Haciendas Públicas (autonómica y local).
- El Estado, respecto de la Hacienda de las CCAA, puede:
 - **a)** Regular, por medio de Ley orgánica, todas las competencias financieras de las CCAA en materia de ingresos (art. 157.3 CE).
 - **b)** Fijar, por medio de Ley orgánica, las normas reguladoras de los conflictos que pudieran derivarse de la actividad financiera de las CCAA y las normas sobre la posible colaboración del Estado y Comunidades (art. 157 CE).
 - **c)** Establecer, por medio de leyes ordinarias, los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CCAA cuando lo exija el interés general (art. 150.3).
 - **d)** Controlar, previo dictamen del Consejo de Estado, el ejercicio de funciones que le haya transferido o delegado en virtud de lo dispuesto en el artículo 150.2 CE.
 - **e)** Planificar, mediante ley, la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y su más justa distribución (art. 131.1).
- La Ley Orgánica de Financiación de las CCAA (LOFA, Ley 8/1980, de 22 de septiembre, y la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, se encargan de la regulación de estas cuestiones.

2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DE PODER FINANCIERO

- **2.1.El poder financiero del Estado**
 - Corresponde al legislador estatal garantizar la efectividad de la suficiencia financiera ordenada por el art. 142 CE que implica la necesidad de que los Entes Locales cuenten con fondos suficientes para cumplir con las funciones que legalmente les han sido encomendadas.
 - Tratándose específicamente de tributos que constituyan recursos propios de las Corporaciones Locales la reserva del art. 133.2 CE habrá de operar necesariamente a través del legislador estatal (en la actualidad, RDLeg. 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).

2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DE PODER FINANCIERO

- **2.2. El poder financiero de las Comunidades Autónomas**
 - La autonomía financiera de las CCAA, consecuencia y, a la vez, condicionante de su autonomía política, se concreta en la atribución de competencias normativas y de gestión que hagan posible la articulación de su propio sistema de ingresos y gastos.

2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DE PODER FINANCIERO

- **2.2. El poder financiero de las Comunidades Autónomas**
 - Al margen de los límites y exigencias constitucionales que condicionan el ejercicio de todo poder financiero existen unos **límites** específicos a dicho poder:
 - a) El **principio de instrumentalidad**, derivado del art. 156.1 CE, se traduce en la explícita vinculación constitucional entre las competencias financieras y las competencias materiales de las CCAA.
 - b) El **principio de solidaridad** (arts. 2LOFCA y 156.1 CE) es un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la nación española. La solidaridad entre nacionalidades y regiones requiere, de una parte, que en el ejercicio de sus competencias se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que alteren o dañen el interés general
 - c) El **principio de unidad** (arts. 2 y 138.2 CE) es el presupuesto de la propia estructura constitucional del Estado y funciona como límite inherente del derecho de autonomía que la Constitución reconoce y garantiza.

2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DE PODER FINANCIERO

- d) El **principio de coordinación con la Hacienda estatal** (art. 156.1 CE y art. 2 LOFCA) persigue la integración de la diversidad de las partes en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones. Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las CCAA y de la Hacienda del Estado el art. 3 LOFCA crea el **Consejo de Política Fiscal y Financiera**, como órgano consultivo y de deliberación constituido por el Ministro de Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma.
- e) El **principio de igualdad** que, sobre la base de la distribución del poder entre los diferentes entes públicos territoriales del Estado, se traduce en las exigencias del art. 139.1 CE (todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado) y del art. 138.2 CE (las diferencias entre los Estatutos de las distintas CCAA no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales).
- f) El **principio de neutralidad**, conectado con el de igualdad y el de territorialidad, se concreta a través del art. 139.2 CE en el principio de libre circulación y establecimiento de personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional.

2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DE PODER FINANCIERO

- g) El **principio de territorialidad** del poder tributario de las CCAA se encuentra implícito en el artículo 157.2 CE al disponer que éstas no podrán adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan un obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios. No obstante, el artículo 157 CE prohíbe adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio, pero no sobre las rentas de las personas con domicilio fiscal en su territorio, aunque ésta provenga, en parte, de bienes localizados fuera de la Comunidad Autónoma.
- h) La **prohibición de doble imposición**. Conforme al art. 6.2 LOFCA los tributos que establezcan las CCAA no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por el Estado. El artículo 6.3 LOFCA dispone por su parte que los tributos que establezcan las CCAA no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por tributos locales.
- i) La **lealtad institucional**, como exigencia según la cual un Estado de estructura compuesta el ejercicio del poder financiero de los entes territoriales habrá de desarrollarse dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, sin que ello suponga el vaciamiento o la anulación de ámbitos competenciales ajenos.

2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DE PODER FINANCIERO

- **A) Comunidades Autónomas de régimen común**
 - *Los artículos 157 CE y 4 LOFCA establecen los **recursos** de las Comunidades Autónomas:*
 - **a)** Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado
 - **b)** Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
 - **c)** Tributos cedidos total o parcialmente por el Estado, y otras participaciones en ingresos del Estado
 - **d)** La participación en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales
 - **e)** Los recargos que pudieran imponerse sobre tributos estatales
 - **f)** Las participaciones en los ingresos del Estado a través de los fondos y mecanismos que establezcan las leyes
 - **g)** El producto de las operaciones de crédito
 - **h)** Multas y sanciones
 - **i)** Sus precios públicos

2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DE PODER FINANCIERO

- **B) El poder financiero de las Comunidades Autónomas de régimen especial y foral**
 - En virtud de la Disposición Adicional 1ª de la Constitución se amparan y respetan los derechos históricos de los territorios forales, a la vez que ordena la actualización general de dicho régimen foral en el marco de la propia Constitución y del Estatuto de Autonomía.
 - Las relaciones tributarias entre el Estado y el País Vasco se regularán mediante el sistema foral tradicional de **Concierto Económico**, regulado hoy por Ley 12/2002, de 23 de mayo.
 - En Navarra la actividad tributaria y financiera se rige por el sistema tradicional de **Convenio Económico**, constitucionalmente tutelado y previsto por el art. 45 de la LO 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra.
 - En el País Vasco y Navarra existen dos grandes grupos de tributos:
 - Los tributos concertados: regulados por las instituciones forales teniendo en cuenta los principios generales y las normas de armonización fiscal establecidas en el Estatuto y en la Ley del Concierto, son gestionados por las Diputaciones Forales.
 - Los tributos estatales: sobre ellos el Estado tiene competencias exclusivas, y se gestionan por las Delegaciones de la AEAT.

2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DE PODER FINANCIERO

■ 2.3. El poder financiero de las Corporaciones Locales

- La autonomía municipal y provincial para la gestión de sus respectivos intereses aparece constitucionalmente garantizada por los artículos 140 y 141 CE, presuponiendo dicha autonomía la existencia de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones locales.
- Los **recursos** de las Entidades locales están integrados por (art. 2.1 TRLRHL):
 - **a)** Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
 - **b)** Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades locales.
 - **c)** Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas
 - **d)** Las subvenciones.
 - **e)** Los percibidos en concepto de precios públicos.
 - **f)** El producto de las operaciones de crédito.
 - **g)** El producto de multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
 - **h)** Las demás prestaciones de Derecho Público.

2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DE PODER FINANCIERO

- **2.3. El poder financiero de las Corporaciones Locales**
 - En determinados territorios, como Baleares, Barcelona, Madrid, Ceuta, Melilla, Canarias, así como los Municipios de Navarra y el País Vasco se han previsto determinadas especialidades en el ámbito fiscal municipal.
 - Por su parte, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de MFAOS incluyó un nuevo Título en la LRBRL en el que se estableció un régimen orgánico específico para los municipios con población superior a 250.000 habitantes, las capitales de provincia con población superior a 175.000 habitantes, los municipios capitales de provincias, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas y los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales (**Grandes ciudades**).
 - Por último, y por lo que respecta a la **Hacienda Provincial**, los arts. 131 a 149 LRHL recoge ciertas especialidades. Sus recursos se reducen a tasas, contribuciones especiales y el recargo que pueden establecer sobre el Impuesto de Actividades Económicas, disponiendo también de una participación en los tributos del Estado.

2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DE PODER FINANCIERO

- **2.4. El poder financiero de la Unión Europea y su incidencia como límite al poder financiero de los Estados miembros**
 - *La actividad financiera de la UE se desarrolla en una doble vertiente:*
 - Por una parte, ejerce la actividad tendente a la obtención de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines como organización supranacional.
 - Por otra parte, armoniza los ordenamientos de los Estados que la conforman.

2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DE PODER FINANCIERO

- **2.4. El poder financiero de la Unión Europea y su incidencia como límite al poder financiero de los Estados miembros**
 - Los artículos 110 y ss. del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) de 30 de marzo de 2010, establecen las siguientes disposiciones fiscales:
 - a) **Prohibición de tributos discriminatorios.** Según el artículo 110 «ningún Estado miembro gravará directa o indirectamente los productos de los demás Estados miembros con tributos internos superiores a los que graven directa o indirectamente los productos nacionales similares».
 - b) **Prohibición de primas fiscales.** Según el artículo 111, «los productos exportados al territorio de uno de los Estados miembros no podrán beneficiarse de ninguna devolución de tributos internos superior al importe de aquellos con que hayan sido gravados directa o indirectamente».
 - c) Con independencia de estos principios, el TFUE establece en su artículo 107 la **prohibición de ayudas estatales que falseen o amenacen falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones.**

2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DE PODER FINANCIERO

- **2.4. El poder financiero de la Unión Europea y su incidencia como límite al poder financiero de los Estados miembros**
 - La UE tiene capacidad para diseñar y gestionar su propio sistema de ingresos y gastos.
 - En relación con los gastos, la UE se encarga de financiar sus propios gastos de organización y funcionamiento, así como los gastos de las políticas comunes y ello mediante la elaboración, aprobación y ejecución por la UE de sus presupuestos y, por supuesto, con cargo a su sistema de ingresos.
 - En la actualidad, la **Decisión del Consejo 2014/335/UE-Euratom, de 26 de mayo de 2014** fija el sistema de recursos de la UE sobre el sistema de recursos propios de la UE que integran. En concreto, en la actualidad los **derechos agrícolas** (tributos sobre la importación de los productos agrarios) y los demás **derechos de aduana** o impuestos aduaneros; el **recurso sobre la base del IVA**; y el **recurso sobre la Renta Nacional Bruta**.

2. ENTES PÚBLICOS TITULARES DE PODER FINANCIERO

- **2.5. La potestad de la Administración institucional**
 - Los entes públicos corporativos no son representativos de intereses primarios, sino de intereses sectoriales - corporativos, profesionales, etc.-.
 - Carecen de la posibilidad de crear Derecho en sentido estricto y, por ello, no pueden establecer tributos, pero dada la relevancia de los fines que les son atribuidos, pueden ser titulares de determinados créditos tributarios.

BIBLIOGRAFÍA

- -CALVO ORTEGA, R., *Curso de Derecho Financiero I. Derecho tributario (Parte General)*, Civitas, última edición.
- -ESEVERRI MARTÍNEZ, E., *Manual práctico de Derecho Tributario (Parte General)*, Tirant lo blanc, última edición.
- -FERREIRO LAPATZA, J.J., *Curso de Derecho Financiero Español*, Marcial Pons, última edición.
- -MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.M., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, última edición.
- -MENÉNDEZ MORENO, A., (Coord.), *Derecho Financiero y Tributario. Parte General. Lecciones de Cátedra*, Thomson-Reuters, última edición.
- -MERINO JARA, I. (Director), *Derecho Financiero y Tributario, Parte General*, Tecnos, última edición.
- -PÉREZ ROYO, F.: *Derecho Financiero y Tributario. Parte general*, Civitas, última edición.