

# EL PODER FINANCIERO: CONCEPTO Y LÍMITES

# sumario

- ▣ El poder financiero: concepto y evolución histórica.
- ▣ Límites del poder financiero. Clases. Límites impuestos por el Derecho comunitario financiero.
- ▣ La distribución funcional del poder financiero: competencias normativas y de gestión.
- ▣ La ordenación constitucional del poder financiero en España.
  - El poder financiero del Estado.
  - El poder financiero de las Comunidades Autónomas de régimen común.
  - El poder financiero de las Comunidades Autónomas de régimen foral.
  - El poder financiero de los entes locales.
  - Las facultades financieras de los entes corporativos.

# El poder financiero: concepto y evolución histórica

- ▣ actividad financiera en su origen es de naturaleza política e implica
  - conjunto o haz de facultades de las que gozan los entes públicos territoriales representantes de intereses generales.
  - Este conjunto de facultades es lo que tradicionalmente se ha venido denominando Poder Financiero.

# delimitación

- ▣ El Poder Financiero no es más que una expresión del poder político en una esfera concreta: la materia financiera.
  - máxima expresión la ley, tradicionalmente se identifica poder financiero con poder legislativo.
- ▣ los ingresos y los gastos públicos conforman el todo unitario que constituye la actividad financiera;
  - el poder financiero lo constituyen el poder tributario y el poder en materia de gastos públicos,
  - en la CE no tiene la misma plasmación; en el texto constitucional se recoge de forma expresa el poder tributario (art. 133.1 y 2) mientras que el poder de gasto se deriva de una forma implícita .
  - STC 13/1992, de 6 de febrero, el poder financiero como la capacidad de decisión sobre el empleo de sus propios recursos

# delimitación

- ▣ El Poder Financiero no puede ser entendido en la actualidad como una manifestación de la soberanía del Estado.
  - no puede ser entendido como una facultad exclusiva del Estado (considerado como Estado central)
  - todos los entes públicos territoriales que conforman la organización territorial - en virtud del art.137 CE- gozan de Poder Financiero, que limita y a su vez se ve limitado por el Poder Financiero que ejercen los otros entes públicos
- ▣ el Poder Financiero del Estado español - entendido éste último como unidad- puede verse limitado por la existencia de otras entidades supranacionales, como es el caso de la Unión Europea

# concepto

## ▣ Poder Financiero

- conjunto de competencias constitucionales y de potestades administrativas de que gozan los entes públicos territoriales, representativos de intereses primarios, para ordenar jurídicamente la actividad financiera.

## ▣ No es ilimitado:

- Límites derivados de la propia organización territorial.
- Límites derivados de la pertenencia a entidades supranacionales.

# Límites derivados de la propia organización territorial

- ▣ cada uno de los entes públicos territoriales ha de gozar de competencias constitucionales y facultades administrativas para cumplir con sus fines constitucionalmente establecidos.
  - Hacienda general art.149.1.14 CE competencia exclusiva del Estado y en virtud de la cual corresponde al Estado la competencia de hacer efectivo el principio de unidad financiera sin olvidar la autonomía de los otros entes.
  - HG ordenamiento jurídico financiero común, competencia exclusiva del Estado que tendría como materia la regulación básica aplicable en todo el territorio español tanto en el ámbito de los ingresos como de los gastos. entre otras, STC 153/1989, de 5 de octubre; STC 13/1992, de 6 de febrero y STC 76/1992, de 14 de mayo.



# Límites derivados de la pertenencia a entidades supranacionales

- ▣ Concurrencia de poderes financieros: dos problemas:
  - doble imposición internacional.
  - Evasión fiscal internacional.
- ▣ soluciones:
  - normativa exclusivamente interna ( mecanismos nacionales para evitar doble imposición): derecho tributario internacional.
  - Soluciones convencionales ( tratados internacionales): derecho internacional tributario.



# Límites derivados de la pertenencia a entidades supranacionales

- ▣ pertenencia a la UE, STC 28/1991, de 14 de febrero, a partir de la fecha de su adhesión España se halla vinculada al Derecho de las Comunidades Europeas, tanto originario como derivado.
  - eficacia directa y primacía del derecho comunitario.
  - Derecho comunitario financiero:
    - ▣ conjunto de pactos, normas y principios que regulan el ejercicio del poder financiero de los Estados así como las atribuciones de competencias de la UE.
  - derecho fiscal europeo:
    - ▣ Normas y principios que regulan los recursos tributarios de la UE.
    - ▣ Normas que inciden directamente en el Poder Financiero de los Estados.

# Límites derivados de la pertenencia a entidades supranacionales

- ▣ C) límites y condicionamientos de la EU al poder financiero. La Unión europea exige
- ▣ la eliminación de:
  - Barreras físicas: aduanas.
  - barreras técnicas: disparidad normativa de carácter técnico que limitan la libre circulación de mercancías y servicios y que responden a fines proteccionistas .
  - barreras fiscales: todos los tratamientos fiscales que discriminan entre bienes, servicios, rentas y capitales de procedencia nacional o comunitaria.
- ▣ Armonizar las legislaciones

# Límites derivados de la pertenencia a entidades supranacionales

- ▣ **principio de neutralidad fiscal:** exige que, por un lado, no existan discriminaciones en los tributos que inciden sobre los productos, y por otro, que se eviten las distorsiones fiscales en el sistema.
- ▣ Medidas para conseguir los principios:
- ▣ abolición de barreras fiscales:
  - prohibición de los derechos aduaneros. arancel de aduanas común frente a terceros países y una armonización de las legislaciones aduaneras.
  - supresión de los derechos aduaneros internos de importación y exportación y prohibición del establecimiento de nuevos tributos aduaneros y de las llamadas exacciones de efecto equivalente a los derechos aduaneros.

# Límites derivados de la pertenencia a entidades supranacionales

- ▣ armonización fiscal comunitaria:
  - no es equivalente de unificación de legislación nacional
  - no es un fin en sí misma. notas : instrumentalidad y necesidad para la consecución de los fines marcados.
- ▣ clara necesidad de armonizar la imposición indirecta, pero no existencia de obligatoriedad de armonización de la imposición directa.
- ▣ es el instrumento idóneo para la eliminación de las distorsiones que obstaculicen el establecimiento y funcionamiento del Mercado Interior.

# Límites derivados de la pertenencia a entidades supranacionales

## ▣ concepto de distorsión fiscal:

- existencia de una discriminación de origen fiscal que altera las condiciones de concurrencia de un mercado, de tal suerte que provocan modificaciones en las corrientes normales del tráfico (ayudas de estado)

## ▣ La limitación en el poder de gasto

- establecimiento de normas de convergencia.
- normas que obligan a los Estados a evitar déficits públicos excesivos.
- estabilidad de precios, baja inflación.
- finanzas públicas sostenibles.



# DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PODER FINANCIERO

- ▣ **COMPETENCIAS NORMATIVAS:** ENTES PÚBLICOS TERRITORIALES REPRESENTATIVAS DE INTERESES GENERALES. INNOVAN EL ORDENAMIENTO FINANCIERO
- ▣ **COMPETENCIA DE NORMACIÓN:**
  - PODER LEGISLATIVO RESERVA DE LEY.
  - GOBIERNO: DESARROLLO REGLAMENTARIO.
- ▣ **INTEGRA EL ORDENAMIENTO FINANCIERO:**
  - CONJUNTO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES DE CONTENIDO ECONÓMICO CUYA TITULARIDAD CORRESPONDE AL ESTADO, CCAA, EELL.
  - DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS FRENTE A LA HACIENDA PÚBLICA.
  - POTESTADES ATRIBUIDAS A LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PARA EL EJERCICIO DE FUNCIONES GESTORAS.

# DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PODER FINANCIERO

- ▣ **COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS O DE GESTIÓN.**
  - EJERCICIO DE LAS POTESTADES ATRIBUIDAS A LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PARA EL EJERCICIO DE FUNCIONES GESTORAS.
  - EJECUCION DE LOS CREDITOS PRESUPUESTARIOS; APLICACIÓN DE LOS TRIBUTOS.
  - DEBEN SOMETERSE AL ORDENAMIENTO FINANCIERO, NO INNOVAN EL MISMO.



# TITULARES DEL PODER FINANCIERO EN ESPAÑA

- ▣ **ART. 133 CE.**
  - ESTADO : LIMITE: LA CE
- ▣ CCAA/EELL: LIMITES : CE Y LEYES.
- ▣ **CONTROL DEL EJERCICIO DEL PODER FINANCIERO**
  - CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES: TC
  - LEGALIDAD DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: TRIBUNALES ORDINARIOS.

# DISTRIBUCION DEL PODER FINANCIERO. ESTADO

- ▣ ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESTATAL Y MARCO GENERAL DE TODO EL SISTEMA TRIBUTARIO. CE ARTS. 149.1.14 Y 157; LGT ART. 1.
- ▣ ESTABLECIMIENTO DE LOS CRITERIOS BÁSICOS INFORMADORES DEL SISTEMA TRIBUTARIO AUTONÓMICO. ART. 157.3 CE. LOFCA LO 8/1980.
- ▣ ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO DE LOS EELL. RDL 2/2004, 5-3.
- ▣ FIJACION DE CRITERIOS QUE POSIBILITEN LA COORDINACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS SISTEMAS TRIBUTARIOS.
- ▣ REGULACIÓN DE LOS INGRESOS PATRIMONIALES. ART. 132.3 CE
- ▣ REGULACIÓN DE INGRESOS CREDITICIOS. ART. 135 CE
- ▣ REGULACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE COORDINACIÓN EN MATERIA PRESUPUESTARIA

# CCAA

- ▣ DOS REGÍMENES: COMÚN Y ESPECIAL POR RAZÓN DEL TERRITORIO.  
CRITERIOS COMUNES:
  - ART. 137 Y 156. AUTONOMIA PARA LA GESTIÓN DE SUS RESPECTIVOS INTERESES. AUTONOMÍA POLÍTICA-AUTONOMÍA FINANCIERA.
  - AUTONOMÍA EN MATERIA DE INGRESOS: CAPACIDAD DE LAS CCAA PARA ESTABLECER Y EXIGIR SUS PROPIOS TRIBUTOS; APTITUD PARA ACCEDER A UN SISTEMA ADECUADO DE INGRESOS. (STC 179/85; 63/1996; 233/1999; 289/2000).
  - AUTONOMÍA EN MATERIA DE GASTO: NO SOLO LIBERTAD EN CUANTO A FIJACIÓN Y DESTINO DEL GASTO SINO TAMBIÉN CUANTIFICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL MISMO EN EL MARCO DE SUS COMPETENCIAS.

# Límites al poder financiero autonómico

- ▣ Principio de instrumentalidad. Art. 156.1 CE
  - Poder vinculado al ejercicio de sus competencias. Límite material de actuación y que le otorga una suficiencia financiera.
- ▣ Principio de solidaridad: art. 2, 138, 156, 158CE).
  - Solidaridad entre todos los territorios, factor de equilibrio. No adopción de medidas que puedan afectar al interés general. Redistribución de la riqueza interterritorial.
- ▣ Principio de unidad: 2, 31,128,138,139 CE.
  - Hacienda general

# Límites al poder financiero autonómico

- ▣ Principio de coordinación: 156 CE, 2 LOFCA
  - Equilibrio económico, estabilidad presupuestaria.
  - Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA: consultivo de deliberación.
- ▣ Principio de igualdad, no uniformidad. 138 y 139 CE.
- ▣ Principio de neutralidad: 139.2 CE
  - El sistema tributario no puede suponer privilegios o barreras.
- ▣ Territorialidad en las competencias. Art. 157.CE
  - No pueden gravar bienes situados fuera
- ▣ Prohibición de la doble imposición. Art. 6 LOFCA
- ▣ Lealtad institucional.

# COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN

- ▣ PODER TRIBUTARIO. INGRESOS ART. 157 CE. LOFCA.
- ▣ Los recursos financieros de las CC.AA estarán constituidos por:
  - ▣ Tributos propios de las CC.AA, comprendiendo impuestos, tasas y contribuciones especiales.
  - ▣ Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado.
  - ▣ Recargos sobre impuestos estatales.
  - ▣ Otras participaciones en los ingresos del Estado.
  - ▣ Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.
  - ▣ Otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
  - ▣ Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho Privado.
  - ▣ El producto de las operaciones de crédito.



# COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN

- ▣ Hasta 1993: el sistema de financiación consistió en transferencias de dinero del Estado a las CCAA en función de los servicios asumidos y otras como población, no recaudación en los territorios.
- ▣ A partir de 1993, cambio en el sistema. Cesión total o parcial de la recaudación de tributos del Estado en función de lo recaudado en el territorio.
- ▣ A partir de la Ley 21/2001, además surge el concepto de corresponsabilidad fiscal: dotar de capacidad normativa en estos tributos cedidos.



# Comunidades autónomas régimen especial

- ▣ País Vasco y Navarra. Fund. Constitucional: disposición adicional 1ª.
- ▣ Características: reconocimiento pleno de poder tributario
  - Las diputaciones forales regulan y gestionan las figuras tributarias que conforman la hacienda Foral siguiendo reglas de armonización pactadas con el Estado
    - ▣ Concierto económico Euskadi: ley 12/2002
    - ▣ Convenio económico Navarra: ley 28/1990.
  - Lo recaudado nutre en su totalidad las arcas de las haciendas autonómicas salvo el “cupo” : parte de la recaudación que se aporta al Estado por los servicios que éste haya podido prestar en los territorios forales.

# Otras peculiaridades

- ▣ Canarias: Se aplica el modelo de régimen común, pero:
  - Derivado del derecho comunitario: se le considera País tercero por lo que no existe IVA. IGIC.
  - No se aplican en Canarias los IIEE sobre labores de tabaco, hidrocarburos, vino y bebidas fermentadas, sobre el Carbón.
- ▣ Ceuta y Melilla: ciudades autónomas.
  - Sistema tributario básico: regulado en LHHL, pero
    - ▣ Bonificación 50% en cuota. ( locales y estatales)
    - ▣ No se aplica el IVA, ni Impuestos especiales de fabricación

# El poder financiero de los entes locales

- ▣ Art. 133, 136 y 142 CE.
- ▣ RD. Leg 2/2004, LHHL Ingresos: art. 2 LHHL:
  - ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
  - 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.
  - participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.
  - subvenciones.
  - precios públicos.
  - producto de las operaciones de crédito.
  - producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
  - Las demás prestaciones de derecho público.
- ▣ Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, debe percibir la hacienda de las entidades locales ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.

# El poder financiero de los entes locales

- ▣ Existen regímenes especiales: legislación propia, LHHL supletoria
  - Barcelona:
  - Madrid
- ▣ Baleares: consejos insulares, como diputaciones provinciales.
- ▣ Grandes ciudades
- ▣ Ceuta, melilla, País Vasco y Navarra.

# Hacienda Provincial

- ▣ Arts. 132, 133 uy 134 LHHL
- ▣ podrán establecer y exigir tasas por
  - la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia, y
  - por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes del dominio público provincial
  - por la inserción de anuncios y edictos, y la suscripción y venta de ejemplares en el Boleín oficial.
- ▣ podrán establecer y exigir contribuciones especiales por la realización de obras o por el establecimiento o ampliación de servicios,
- ▣ podrán establecer un recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas.

# Las facultades financieras de los entes corporativos

- ▣ No son titulares de poder financiero.
- ▣ No son representativos de intereses generales sino sectoriales.
- ▣ Pueden tener reconocidos a su favor créditos tributarios:
  - No pueden establecerlos
  - Sí pueden exigirlos.

(ejemplo un consorcio para la gestión de un servicio público compuesto por entes públicos y privados)