

DR 20 67

Carrera, Derecho. Asignatura, Derecho Financiero y Tributario. Título, La posición de las haciendas locales en el Estado autonómico.

Autor, Carlos Palau Taboada. Fecha de grabación, 27 de abril de 1983. Fecha de emisión, 18 de mayo de 1983.

Duración, 18 minutos. Estimados alumnos, buenas noches. Las elecciones municipales y autonómicas, que cuando esta charla se emita ya se habrán celebrado hace algunos días, traen al primer plano de la actualidad los temas locales, entre los cuales figura en un puesto destacado el de su hacienda.

Al igual que cualquier otro ente público, las corporaciones locales necesitan indispensablemente de unos medios financieros para poder prestar los servicios de su competencia y, en general, para lograr sus fines. Los ingresos y gastos de los entes locales forman, pues, un sistema distinto, aunque relacionado con el resto de las haciendas públicas existentes en el país. Pues bien, de lo que pretendemos ocuparnos aquí es precisamente de los principios fundamentales de ese sistema de las haciendas locales y su engarce con los otros dos grandes sistemas financieros correspondientes a otros tantos niveles de entes públicos territoriales existentes en nuestra organización político-administrativa, el Estado y las comunidades autónomas.

Plantearse la cuestión de la posición de las haciendas locales supone cuestionar sus relaciones con la hacienda estatal y las autonómicas. ¿Qué facultades tienen o pueden tener el Estado o las comunidades autónomas respecto de la hacienda de las provincias y municipios? ¿Cómo se van a articular estos tres sistemas? Recordemos, en primer lugar, cuál era la posición de las corporaciones locales en materia financiera durante el régimen político anterior. Recogió este y acentuó la tradición política española decimonónica del Estado centralizado.

Según ella, el Estado poseía una potestad de tutela sobre los entes locales que se traducía en facultades de aprobación de las normas locales y de suspensión de los actos de sus corporaciones. Así sucedía en materia financiera respecto de los presupuestos y de las ordenanzas de exacciones que requerían aprobación por el delegado de hacienda. Por otra parte, las provincias y los municipios carecían de la potestad de crear tributos ex novo, es decir, de establecer por su propia decisión autónoma nuevos impuestos, tasas o contribuciones especiales.

Por esta razón, se calificaba el poder tributario de que estaban dotadas de derivado. Con ello se quería expresar que las corporaciones locales sólo podían establecer aquellos tributos que las leyes autorizaban, leyes que, por otra parte, regulaban con cierto detenimiento los aspectos fundamentales de cada una de las figuras tributarias. Por eso, el artículo segundo de la ley general tributaria atribuye o atribuía la facultad originaria de establecer tributos

exclusivamente al Estado y el artículo quinto de la misma ley disponía que las provincias y municipios podían establecer y exigir tributos pero sólo dentro de los límites fijados por las leyes.

¿En qué medida se ha alterado el esquema anterior tras la promulgación de la Constitución? Como es bien sabido, la novedad de mayor importancia de ésta es la creación del llamado Estado autonómico rompiendo con el centralismo precedente. La transformación que ello representa en el ordenamiento jurídico público e incluso privado es de enorme alcance. Es lógico, por ello, que la Constitución les haya prestado una atención destacada.

Los preceptos que la Constitución le dedica, en especial los artículos 156 a 158, han sido desarrollados fundamentalmente por la llamada Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980, número 8, designada habitualmente por sus siglas, la LOFCA. En comparación con la atención que la Constitución presta a las comunidades autónomas, la que concede a los entes locales es relativamente modesta. Se trata, en efecto, de instituciones bien conocidas y con notorio arraigo en nuestro derecho público.

Aparte de las normas comunes a todos los entes territoriales, capítulo primero del título octavo, la administración local está regulada en los tres artículos del capítulo segundo del mismo título, artículos 140 a 142, de los cuales este último es el dedicado a las haciendas locales. A ellos hay que añadir el importante artículo 133, sobre el que después volveremos. Destaca, en primer lugar, en estas normas, la rotunda proclamación del principio de autonomía de todos los entes inferiores al Estado, que se repite en diversos lugares.

En primer término, en el artículo 137, todas estas entidades, se refiere a las comunidades autónomas, provincias y municipios, gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. El artículo 140 declara solemnemente que la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Y con menos énfasis, pero también de modo inequívoco, el apartado segundo del artículo 141 alude a la administración autónoma de las provincias.

No es fácil precisar el contenido de este principio de autonomía, que es evidentemente un concepto indeterminado de contornos muy difusos. Tampoco es este el momento de detenernos en esta cuestión. El Tribunal Constitucional, por ejemplo, en su sentencia de 28 de julio de 1981, la define como un derecho de la comunidad local a participación a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.

Se pone así de relieve, con cierto sector de la doctrina, la relatividad de este concepto. Referida a la hacienda pública, la autonomía implica, desde luego, la libre adopción de decisiones en cuanto al gasto dentro de los servicios de competencia de la entidad respectiva. A este aspecto de la autonomía se oponían los controles presupuestarios establecidos por la Ley de Régimen Local, a que antes hemos hecho alusión.

Sin embargo, tales controles, básicamente la necesidad de aprobación de los presupuestos por el delegado de Hacienda, fueron suprimidos primero por el Real Decreto Ley nº 3 de 1981, de 16 de enero, y después por la Ley 40.1981, de 28 de octubre, que recogió el contenido del citado decreto ley. En la actualidad, por tanto, los presupuestos de los entes locales se aprueban definitivamente por la respectiva corporación, si bien contra ellos cabe interponer, por los motivos que establece la Ley de Régimen Local, reclamación económico-administrativa. El artículo 142 de la Constitución es, como decíamos, el específicamente dedicado a las haciendas locales dentro del título VIII.

Recordemos su texto. 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 tributos propios y de participación en los del Estado y las comunidades autónomas. El principio de suficiencia proclamado por esta norma constitucional tiene mucho de buen propósito del constituyente, como reacción, quizá, frente a la penuria tradicional de las haciendas locales.

La noción de suficiencia es, por otra parte, esencialmente relativa, pues depende de los servicios que asuma el ente público. La suficiencia es, sin embargo, un aspecto necesario de la autonomía, y el Estado no puede eximirse de la responsabilidad de garantizar al menos un nivel mínimo de los servicios municipales y provinciales indispensables, como la que le atribuye, respecto de las comunidades autónomas, el artículo 158 de la Constitución. Por otra parte, el artículo 142, al establecer que las haciendas locales descansarán fundamentalmente en tributos propios, por un lado, y en una participación en los del Estado y las comunidades autónomas, por otro, opta por un sistema llamado mixto de financiación, intermedio entre el de pura separación, basado exclusivamente en tributos propios, y el de unión, basado puramente en la participación en los ingresos de otros entes.

Se combinan así las ventajas de uno y otro, mayor autonomía del sistema de separación, garantía de cobertura de un nivel mínimo de gasto del sistema de unión. En realidad, es el mixto el sistema ya vigente de haciendas locales. En una época que culmina en los Estatutos Municipal y Provincial de 1924 y 1925, respectivamente, se abrigó por el legislador la ilusión de mantener un sistema de ingresos locales totalmente separado del Estado.

La falta de flexibilidad de los tributos adjudicados a los entes locales determinó su permanente insuficiencia. A partir de 1962, con la Ley de Reforma de las Haciendas Municipales de 24 de diciembre de este año, se inicia una tendencia a incrementar el peso de las participaciones en tributos estatales en la financiación de las haciendas locales, tendencia que, junto con la cesión de impuestos estatales, ha continuado hasta nuestros días, en parte contrapesada por el vigente Real Decreto 3.250 de 30 de diciembre de 1976, que regula provisionalmente los ingresos locales, el cual refuerza la imposición municipal autónoma. Otro precepto constitucional importante para nuestro tema es, como ya hemos anticipado, el artículo 133.

Su primer apartado dispone que la potestad originaria para establecer los tributos corresponde

exclusivamente al Estado mediante ley. Y el segundo añade, las comunidades autónomas y las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. Aparentemente, este precepto reproduce los principios preconstitucionales de distribución del poder tributario plasmados en los artículos segundo y quinto de la Ley General Tributaria, a los que antes hemos hecho referencia, con la sola novedad de la alusión a las comunidades autónomas que se equiparan a las corporaciones locales.

Sin embargo, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, la LOFCA, al atribuir a las comunidades autónomas el poder de crear sus propios tributos, ha venido a privar de sentido a la distinción entre poder originario y derivado, rectificando, quizá, el pensamiento excesivamente centralista en este punto de los redactores de la Constitución. Si, por otro lado, se admite que la naturaleza del poder tributario de las corporaciones locales no ha variado, su mención en el apartado segundo del artículo 133 con las comunidades autónomas resulta, lógicamente, injustificada. Respecto de las corporaciones locales, el problema que se plantea a la vista de este precepto es si las leyes con arreglo a las cuales pueden establecer y exigir tributos son sólo las del Estado o pueden ser también leyes regionales.

La cuestión no se puede, a nuestro juicio, contestar en abstracto, sino que depende de las potestades que en materia de Haciendas Locales hayan asumido las Comunidades Autónomas, consideración que remite, fundamentalmente, a la LOFCA y a los Estatutos de Autonomía. La LOFCA no se ocupa, en realidad, de las relaciones entre las Haciendas de las Comunidades Autónomas y los entes locales, sino que mira, fundamentalmente, hacia arriba, hacia el Estado. Únicamente establece, en su artículo sexto, una prioridad de las Comunidades Autónomas respecto a la sujeción a tributo de materias reservadas a las corporaciones locales, con la necesaria compensación para éstas.

Si acudimos a los Estatutos de Autonomía, vemos que, aparte de aquellos que silencian este tema, los de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía de la disposición transitoria segunda o del artículo 151 de la Constitución, es decir, además del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, atribuyen a la Comunidad la tutela financiera sobre los entes locales. Los restantes le confieren, generalmente, la facultad, de perfiles más vagos, de velar por los intereses financieros de dichos entes. Así, por ejemplo, el Estatuto catalán, que ha servido de modelo a los del primer grupo, dispone, en su artículo 48, apartado primero, que corresponde a la generalidad la tutela financiera de los entes locales, respetando la autonomía que a los mismos reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución, y de acuerdo con el artículo noveno, apartado 8, de este Estatuto.

Según el artículo remitido, la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre el régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. No es fácil obtener una norma clara de este juego de remisiones, tratándose de preceptos de difícil y problemática interpretación, como la reserva que hace en favor del Estado el artículo 149, apartado 1, número 18 de la Constitución, de las bases del régimen jurídico de

las administraciones públicas, etc. Desde puntos de vista autonomistas, se cree encontrar en el precepto citado base suficiente para una competencia normativa de la Generalidad en materia de haciendas locales, no sin reconocer que, basándose en la potestad originaria de establecer tributos que confiere al Estado el artículo 133, apartado 1, de la Constitución, éste podría siempre establecer y regular los aspectos esenciales de los tributos de las entidades locales.

Es probable, en este sentido, que el Estado, con este u otro fundamento, no renuncie a las facultades que venía ostentando respecto de las haciendas locales y asuma para sí, con carácter exclusivo, la potestad de dictar las leyes que hayan de regularlas. Se habla, a este respecto, de una futura ley de financiación de las haciendas locales, leyes cuyo desarrollo y ejecución se dejaría a las correspondientes ordenanzas de exacciones, sin pasar, por tanto, por el escalón regional. Por lo demás, los distintos estatutos contienen normas sobre aspectos concretos de la colaboración entre el Estado, la comunidad autónoma y las entidades locales de gran interés, pero que no podemos estudiar en esta oportunidad.