

DR 20 24

A continuación, en Hacienda Pública II, el profesor don Eugenio Gutiérrez López habla del poder financiero. La concepción tradicional del poder financiero se ha basado en el concepto de soberanía. Concebido como la facultad de que gozan los entes públicos de organizar su sistema de ingresos y gastos, se ha entendido que el apoyo teórico de esta facultad era el mismo que el de los restantes poderes del Estado, a saber, el poder supremo del Estado, para hacer que el derecho reine en la sociedad.

Contemplado esta perspectiva, es obvio que el concepto del poder financiero va a sufrir los embates de las fuerzas políticas de un modo directo e inmediato en la práctica, y que en la teoría su problemática habrá de ser un reflejo del del concepto de soberanía. De acuerdo con esta perspectiva, el tributo será una prestación que el ente público tiene la facultad de exigir en virtud de su poder de imperio. Pero lo hecho es que los avances del Estado constitucional han encausado la actuación del poder de forma que tenga que discurrir por unos determinados cauces y corregirlos a ciertos procedimientos, mediante la emisión de normas jurídicas.

Esta normativización del poder ha convertido el poder tributario en el poder normativo en materia tributaria. Así las cosas, ¿qué sentido tiene hablar de un poder tributario o de una soberanía tributaria? ¿Es que acaso el poder normativo general tiene un diferente carácter cuando versa sobre materia tributaria? A poco que reflexionar sobre lo expuesto, se advierte que lo que ocurre es precisamente que el problema puede enfocarse desde dos perspectivas distintas, política a la una y técnico-jurídica a la otra. Políticamente, la soberanía o poder financiero es caballo de batalla para conseguir una independencia o autonomía más o menos amplia para aquellas entidades o comunidades que de una u otra forma pretenden un margen más amplio de libertad de actuación utilizando para este fin el recurso a sus llamados derechos históricos o en general a cualquier otro punto de apoyo.

Jurídicamente, el problema queda centrado en determinar las facultades normativas que la Constitución atribuye a los distintos entes en que se estructura el Estado. En íntima conexión con lo expuesto, se plantea el tema de la distinción entre el llamado poder originario y el poder derivado. Para evitar confusiones, conviene advertir que esta distinción desde el punto de vista técnico se basa en el rango de la norma que reconoce el poder.

Así se da el poder originario, el establecido por la Constitución, y poder derivado, el reconocido, por normas subordinadas a que. En nuestro sistema jurídico anterior a la Constitución de 1978, la distinción era perfectamente clara y armónica con el Ordenamiento pues las leyes fundamentales establecían únicamente la atribución a las Cortes, como órgano del Estado, de la facultad de establecer tributos. Recuérdese el artículo 9 del Foro de Españoles y el artículo 10 de la Ley de Cortes Derogadas.

En tanto que se reconocía en las sociedades locales el poder financiero dentro de los límites fijados por las leyes. Artículo 5 de la Ley General Tributaria todavía vigente. En la actualidad, el

artículo 133 del texto constitucional supone un régimen diferente al anteriormente apuntado.

Por un lado, se señala que la posestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante ley. En su apartado segundo, se destaca cómo las comunidades autónomas y las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. Hay un reconocimiento a nivel constitucional del carácter originario del Estado, pero también aparece reconocido el poder a las comunidades autónomas y corporaciones locales en virtud del texto constitucional y de las leyes que desarrollen el citado texto constitucional.

Pues bien, pasando al estudio más detenido del texto constitucional, hemos de hacer una particular referencia al poder financiero de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales. Antes de ello, hemos de tener bien cuidado en no confundir el concepto sujeto activo de la imposición, o titular del poder financiero, con el llamado sujeto activo de la relación jurídica-tributaria. Se trata de dos conceptos perfectamente diferenciados.

El primero alude a los entes públicos que están facultados para establecer los tributos, es decir, para evitar normas impositivas. El segundo se refiere al sujeto que ocupa la posición acreedora dentro de una determinada relación jurídica y que está facultado para ejercitar un derecho de crédito para el cobro de una cuota tributaria. Una vez vista esta pequeña diferencia, hay que referirse al poder financiero en la Constitución, concretamente en el artículo 133.

Como hemos indicado anteriormente, en ese texto se reconoce poder original del Estado con carácter exclusivo y mediante ley. Esta declaración podría suscitar alguna duda. En efecto, hemos dicho que el poder financiero es una manifestación de la soberanía.

Por tanto, será el titular de ese poder el que a su vez ostente la soberanía. Ahora bien, si el titular de la soberanía es el pueblo, como reconoce el artículo 1º, apartado 2º del texto constitucional, tendríamos que llegar a la conclusión de que es también al pueblo y no al Estado a quien corresponde el poder financiero. El dilema se salva a poco que se reflexione sobre la forma en que los conceptos mencionados operan en la realidad.

Efectivamente, el pueblo soberano agota, por así decirlo, sus poderes una vez que aprueba la Constitución, fijando el esquema de relaciones organizadoras de la vida comunitaria. A partir de ese momento, entran en juego los poderes atribuidos al Estado, en la forma en que hayan sido estructurados por la Constitución, con el asentimiento del pueblo soberano, y hasta tanto se modifique por los canales que ella misma prevé. Este sentido ha de darse al artículo 1º, apartado 2º del texto citado, cuando dice que del pueblo español emanan de los poderes del Estado, y así resulta clara la posibilidad lógica de atribuir al Estado el poder financiero.

Según el artículo 137 de la Constitución, el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas. Todas estas entidades podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. Artículo 133, apartado 2º.

De conformidad con las ideas anteriormente expuestas, son entes que gozan de poder derivado, y así queda plasmado a nivel de legislación ordinaria, tanto en la ley general tributaria, como en la articulación relojada del régimen local. Ahora bien, a la vista de la Constitución, resulta necesario determinar las analogías y diferencias entre las corporaciones locales y las comunidades autónomas, así como tener en cuenta el elemento de novedad que estas últimas introducen en el sistema jurídico, aunque desde el punto de vista financiero existan algunos precedentes. Entre estos precedentes podemos citar, evidentemente, los conciertos económicos con las diputaciones forales de Alhambra y Navarra, todavía existentes, y que se caracterizan por la existencia de un grupo contributivo global en el que se pacta la cantidad global a ingresar al Estado, en concepto de la aportación de estas entidades, diputaciones forales, por el sostenimiento de los gastos públicos por ellas realizados.

Refiriéndonos concretamente al régimen jurídico tributario de las comunidades autónomas, hemos de indicar que el artículo 143 del Derecho Constitucional dispone que, en el ejercicio del derecho de autonomía reconocido en el artículo segundo de la Constitución, las provincias con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas con arreglo a lo prevenido en el título octavo de la Constitución y en los respectivos estatutos. Por su parte, el artículo 156.1 señala que 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. Lo que la Constitución no dice con claridad es en qué consiste la coordinación con la hacienda estatal.

Ésta puede entenderse en dos sentidos profundamente distintos. O bien se entiende que el sistema tributario estatal es de aplicación generalizada en todo el territorio nacional, por cuanto el artículo 149.1.14 considera de competencia exclusiva del Estado la hacienda general y la deuda del Estado, y a ese sistema se superpone el de cada comunidad autónoma. O bien se considera que, aprobado el estatuto, el sistema de la comunidad autónoma sustituye al del Estado total o parcialmente, dejando de aplicarse el estatal en su territorio.

Como ya hemos indicado, la Constitución nada dice al respecto de manera taxativa, por lo que se debe pensar que la cuestión tendrá que ser resuelta en los respectivos Estatutos de Autonomía, aunque sí cabe advertir que la postura constitucional se inclina por la segunda opción, en cuanto que el apartado segundo del artículo 158 prevé la constitución de un fondo de compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las comunidades autónomas y provincias en su caso. La importancia del tema y el escaso tecnicismo con que ha sido tratado es evidente, como lo es también que la cuestión se ha enfocado casi exclusivamente de una perspectiva política. Piénsese que la subrogación de las comunidades autónomas en el lugar del Estado puede crear un auténtico taifismo fiscal en un país cuya estructura no es la de un Estado federal, con lo que, pese al llamado fondo de compensación, puede darse lugar a graves desequilibrios de la presión fiscal.

A nuestro entender, la autonomía de las comunidades autónomas no debería haberse montado desde la perspectiva de los ingresos, especialmente los tributarios, sino desde la vertiente del gasto, dándose opción a que en este ámbito su libertad de elección fuera tan amplia como lo requiriesen las circunstancias. Además, la puerta abierta a la concurrencia de diversos sistemas jurídicos tributarios implica, además, la práctica e imposibilidad de gestionar debidamente los impuestos personales sobre la renta, por lo que la crítica al sistema adoptado ha de ser, desde el punto de vista técnico, absolutamente negativa.