

Area de Derecho Financiero

Coordina: Ismael
Jiménez Compaired

Programa del Area de Derecho Financiero

- I. Aproximación económica y jurídica a la hacienda regional
- II. La financiación de Aragón
- III. La capacidad fiscal: tributos propios
- IV. La capacidad fiscal: tributos cedidos
- V. Otras cuestiones sobre ingresos
- VI. Presupuesto y gasto público
- VII. Relaciones con la Corporaciones Locales
- VIII. Obligaciones fiscales de Aragón

Metodología

- Docencia presencial
 - Clases magistrales/prácticas
 - Conferencias
- Tutorización de trabajos

Profesorado: profesores de Derecho financiero de la Universidad de Zaragoza

- Joaquín Alvarez Martínez
- Antonio García Gómez
- Cristina Bueno Maluenda
- María Luisa Ruiz Baña
- Lucía Molinos Rubio

Primer módulo

Aproximación
económica y jurídica a
la hacienda
autonómica

Esquema del primer módulo

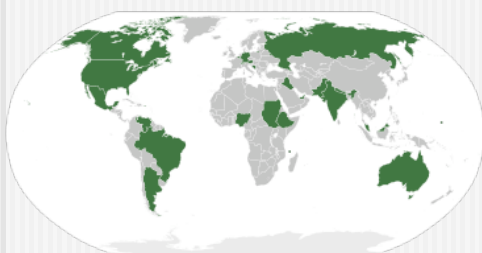
1. El Estado como organización compleja de poderes territoriales
2. La teoría económica de la descentralización
3. La práctica de la hacienda descentralizada
4. Descentralización en España: el Estado autonómico
5. Financiación del régimen común: sobre los "continentes" del modelo
6. Los principios informadores del modelo de régimen común
7. Regímenes forales
8. Aragón

I. El Estado como organización compleja de poderes territoriales

Claves

- Aragón como poder territorial en forma de Comunidad Autónoma dentro del Estado español justifica que podamos hablar de un Derecho financiero aragonés
- Aragón como “fragmento de Estado”
- ¿Qué tienen en común?
 - Un determinado reparto de competencias entre autoridades centrales y territoriales o locales
 - En tanto en cuanto ejecute funciones, gastará
 - Si tiene gastos, precisará cubrirlos

Teóricos países federales



II. La teoría económica de la descentralización

La descentralización en sí misma no es una anomalía ni una patología

Al menos el nivel “local” aparece en cualquier escenario, por lo que hay que teorizar sobre la economía de la descentralización en cualquier demarcación

Federalismo fiscal

Campo del conocimiento cuyo objeto es el funcionamiento del sector público en países con varios niveles de gobierno (pueden ser sólo dos!)

Áreas de trabajo del Federalismo Fiscal

- Delimitación de los distintos niveles de hacienda
- Distribución entre ellos de las competencias presupuestarias
- Optimización de un modelo de financiación

Economía y hacienda en un Estado descentralizado

Incluso desde una perspectiva económica "ortodoxa", la descentralización de segundo nivel se percibe como algo positivo (influencia norteamericana en los estudios)

Objetivos de lo que podemos llamar el "Departamento Fiscal"

- Asignación de los recursos
- Distribución de la riqueza y de la renta
- Estabilización económica

Fiscalía

Objetivos/funciones	Ramas	Instrumentos
Asignación de recursos	Servicios	Gasto
Correcta distribución riqueza	Distribución	Transferencias y política fiscal
Estabilización económica	Estabilización	Política fiscal y monetaria

...pero Fiscalía se nos hizo una estrella federal

Hipótesis

El gobierno central debe responsabilizarse de las funciones de estabilización y redistribución

La óptima distribución de competencias está ligada a la de los instrumentos de gestión de las mismas

- De los cuales los financieros (como los tributos), son esenciales
- Por eso estas teorizaciones se cierran con un ensayo acerca de cómo deberían financiarse los niveles de gobierno

Una de las clásicas



Criterios de R. Musgrave sobre el reparto del poder tributario

1. Los gobiernos regionales y especialmente los locales deberían gravar las bases tributarias que tengan una reducida movilidad interterritorial
2. Los impuestos personales con tipos progresivos deberían utilizarse por aquellos gobiernos capaces de implantar con mayor eficiencia un impuesto de base global
3. La imposición progresiva, que está ideada para asegurar objetivos redistributivos, debería ser, primordialmente, del gobierno central
4. Los impuestos utilizables para fines de política estabilizadora deberían ser centrales, mientras que los impuestos de los niveles subcentrales deberían ser estables frente a los ciclos
5. Las bases impositivas que están muy desigualmente distribuidas entre los territorios deberían ser utilizadas sólo por el gobierno central
6. Los tributos basados en el principio del beneficio (tasas y contribuciones especiales) son apropiados para cualquier nivel de gobierno.

Distribución de los tributos, según R. Musgrave

NIVEL	FIGURAS ÓPTIMAS
NIVEL CENTRAL	Imposición sintética sobre la renta Imposición sobre el gasto Imposición sobre los recursos naturales Tasas
NIVEL REGIONAL	Imposición sobre la renta de residentes Imposición sobre la renta de no residentes Imposición sobre productos recaudada en destino Imposición sobre los recursos naturales Tasas
NIVEL LOCAL	Imposición sobre la propiedad Imposición sobre las nóminas Tasas

Nótese que al menos se defienden las bondades de que existan algunos tributos subcentrales

Ahora, puestos a justificar un resultado querido

Desde la teoría se puede justificar cualquier sistema

III. La práctica de la hacienda descentralizada

En muchos Estados con un segundo nivel de poder encontramos notables descentralizaciones del gasto

OJO: puede ser un dato engañoso, que no explique bien las relaciones de poder

Explicación de esta afirmación

- En un Estado descentralizado existen competencias y gastos compartidos entre diferentes niveles.
- Existen competencias que no se traducen en gasto público (regulación).
- Con frecuencia el gasto se traduce en transferencias a familias o empresas en las que la entidad puede funcionar en la práctica como intermediaria en el pago.
- Los niveles territoriales de gobierno ejecutan gastos decididos por otro nivel, aunque aparezcan como propios en sus presupuestos.
- Con frecuencia el ejercicio de competencias viene restringido por normas procedentes de un ámbito superior que lo limitan.
- Muchos gastos están comprometidos (sueldos, etc), de manera que la capacidad de decisión se reduce.

Y luego está cómo se financia ese gasto

Sistemas de hacienda descentralizada que podemos hallar

- Sistemas de separación
- Sistemas de unión
- Sistemas mixtos

...o desde otra perspectiva

- Un único sistema fiscal
- Varios sistemas fiscales

Recursos de las entidades territoriales

- Autónomos o propios
- No autónomos o transferidos

Alternativas para el ejercicio de la capacidad fiscal de las entidades territoriales

- Recargos
- Cesiones del producto
- Compartir tributos
- Asignación de competencias gestoras o normativas sobre tributos cedidos o compartidos
- Participaciones

Transferencias

- De suficiencia
- De nivelación

Clasificación de las transferencias intergubernamentales

Criterio	Categoría 1	Categoría 2
Según libertad de disposición de fondos	Incondicionadas, generales o no selectivas	Condicionadas, específicas o selectivas
Según la forma de cuantificación	Globales, a tanto alzado o de suma fija	Graduadas, compensatorias o porcentuales
Según la objetivación de su determinación	Discrecionales	Formuladas

IV. Descentralización en España: la hacienda autonómica

La distribución de competencias económicas entre el Estado y las CCAA

Responde a la ortodoxia, creando un orden económico unitario

La hacienda autonómica en la CE

- Art. 157.1: enumeración de recursos
- Art. 156: principios
- Art. 157.3: remisión al "legislador orgánico"
- Art. 157.2 y 158: sucinta referencia a algunos de los recursos previstos en el 157.1
- Y el 149.1.14º: competencia exclusiva del Estado en lo que concierne a la "hacienda general"

La Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 CE

- Naturaleza y objeto: el ejercicio de determinadas competencias financieras
- Criterio principal sobre el ejercicio de "competencias"
 - Una cosa es que corresponda un recurso y otra a quién le corresponda regularlo
 - La LO reconocería luego facultades decisorias-normativas a las CCAA en una serie de materias que entenderá "de su competencia"
- Conformación del bloque de constitucionalidad

La Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 CE es la "LOFCA"

LO 8/1980, de 22 de septiembre

"LOFCA" y Estatutos de Autonomía

Bilateralidad contra generalidad como tema de moda

Puntos previos de reflexión

- ¿Es la hacienda autonómica una "competencia estatal" a desarrollar por una ley orgánica singular que no es un EA?
- ¿Son innecesarios los preceptos estatutarios sobre la hacienda?
- ¿Es conveniente un pacto o denota dejación de funciones por parte de las Cortes Generales?
- Generalidad ¿o mejor multilateralidad?

"LOFCA" y Estatutos de Autonomía: datos para el debate (en la propia LOFCA y en la jurisprudencia del TC)

- El art. 1.2 LOFCA
- La DF de la LOFCA
- El debate parlamentario: las intervenciones del grupo catalán

Algunas frases de la doctrina del TC

- Que exista una ley como la LOFCA evita que ese sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía (STC 68/1996, FJ 9.º)
- La Constitución no predetermina cuál haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que se atribuye esa función a una ley orgánica que cumple así una función delimitadora de las competencias estatales y autonómicas prevista en el art. 157 (STC 192/2000, FJ 4)
- En caso de contradicción es el precepto estatutario el que ha de plegarse a la LOFCA y no viceversa, si bien ésta debe recibir la interpretación que sea más amplia y flexible para dar acogida en ella a las previsiones estatutarias (SSTC 58/1982 y 85/1984)

Lectura parcial del recurso de inconstitucionalidad contra EAC

- ¿Pueden estar al mismo nivel LOFCA y EAC? Apuesta por el predominio competencial de la LOFCA
- Doctrina de la función constitucional no intercambiable
- Crítica de la reforma unilateral del modelo de financiación autonómica: el papel de la LOFCA como bloque de constitucionalidad

LOFCA y disposiciones estatales de desarrollo

Según el TC no existe incompatibilidad constitucional para que una LO llame a una ley ordinaria a integrar en algunos extremos sus disposiciones de desarrollo

La sorprendente insuficiencia normativa

La función normativa de los acuerdos de Comisiones Mixtas y del CPFF

La LOFCA no contiene “el modelo” de financiación

Sino que enmarca los “posibles modelos”

La función que la LOFCA ha reservado a comisiones mixtas paritarias

DT primera (2 y 3) y art. 13.3 LOFCA

¿Qué es el CPFF?

Art. 3 LOFCA

Memorias de actuación

[http://www.meh.es/
Portal/Estadistica+e
+Informes/Informes
+y+Memorias/
Memorias+de
+actuacion.htm](http://www.meh.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Informes+y+Memorias/Memorias+de+actuacion.htm)

Acuerdos adoptados

[http://www.meh.es/Portal/
Areas+Tematicas/
Financiacion
+Autonomica/Acuerdos
+del+Consejo+de
+Politica+Fiscal+y
+Financiera.htm](http://www.meh.es/Portal/Areas+Tematicas/Financiacion+Autonomica/Acuerdos+del+Consejo+de+Politica+Fiscal+y+Financiera.htm)

¿Pero qué son esos Acuerdos?

Su forma y efectos sólo
están descritos en el
Reglamento de
Régimen Interior del
Consejo

Destinatarios de los acuerdos

- El Gobierno de la Nación, al que se le recomienda una iniciativa legislativa
- Las Comisiones Mixtas, que habían de asumirlos como base para, a su vez, adoptar sus propias decisiones
- El Gobierno y las propias CCAA

Interrogantes

- ¿Era tolerable la inseguridad jurídica que creaba la tardanza e incluso la falta de publicación de los acuerdos del CPFF?
- ¿Es democrático el propio foro?

VI. El contenido básico del modelo: los principios

Conclusiones sobre el modelo de hacienda a la vista de la CE

- Tiene que contener "todos" los recursos previstos en la CE
- Se garantiza institucionalmente la existencia de fuentes de financiación de previsión autónoma

Los principios

- Autonomía financiera
- Coordinación
- Solidaridad

Puntualizaciones sobre los principios, en particular, los de coordinación y solidaridad

- Son la clave para valorar la constitucionalidad de la LOFCA...
- O del modelo que se extrae de la LOFCA
- Pero no pueden utilizarse para discutir directamente las decisiones estatales o regionales realizadas sobre la base LOFCA
- Sí han de tenerse en cuenta a la hora de interpretar los preceptos de la LOFCA

Reglas básicas sobre las características de la financiación autonómica a la vista de los principios constitucionales

El principio de autonomía financiera contiene el no constitucionalizado expresamente de "suficiencia"

Qué implica el principio de autonomía financiera

- Posibilidad de determinar tanto la estructura como el volumen de gasto
- Capacidad para fijar el volumen de ingresos e influir en su patrón distributivo entre los ciudadanos

Qué implican los principios de coordinación y solidaridad

- Suponen la consecución de una cierta homogeneidad en la configuración de un sistema que al menos formalmente corresponde al legislador estatal, en particular en lo tributario
- Debe completarse la financiación de las CCAA cuya capacidad fiscal sea inferior a sus necesidades
- Deben dotarse recursos para nivelar el territorio

Coordinación y solidaridad ...y EAC

- En la suposición de que el EA sea continente aceptable para la adopción de una serie de medidas financieras, habrá que cotejar su contenido con los principios constitucionales
- (Y el recurso también sigue esta vía - remisión-)

Otros principios no constitucionalizados pero recogidos en la legislación ordinaria

- El principio de generalidad
- El principio de lealtad institucional

¿Es admisible que convivan modelos diferenciados?

- ...aparte de los derechos históricos....
- La experiencia
 - El modelo 1997-2001 en Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura
 - La amenaza de exclusión cara al modelo 2002 y siguientes

VII. Regímenes especiales



Navarra y el País Vasco

La Disposición adicional primera de la Constitución

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales

Antecedentes históricos

- España hasta fines del siglo XVII
- La guerra de sucesión y sus efectos
- Guerras carlistas, provincialización de España, Convenio y Concerto
- Evolución hasta la transición a la democracia: Navarra y Alava en el franquismo

Contenidos actuales del Convenio y Concerto

- Tributación propia de las diputaciones forales
- Se convenia o concerta la exacción de una serie de figuras
- La aproximación o uniformación de algunas de ellas
- Los puntos de conexión
- El cupo
- La regulación de las haciendas locales

Otras especialidades menores



VIII. Aragón



¿Es la bilateralidad a la que alude nuestro Estatuto la enseña financiera del mismo?