

TEMA 3. La Hacienda Pública en la Constitución Española. Los principios constitucionales del derecho financiero. Los derechos y garantías de los obligados tributarios. La financiación de las Haciendas territoriales.

La Constitución española de 1978 regula la actividad económica dentro del Estado social y democrático de Derecho que consagra en su art. 1. Combina dos corrientes. Por un lado, la liberal: que protege el derecho a la propiedad privada y garantiza la economía de mercado. Y por otro, la intervencionista: que reconoce derechos sociales y económicos, y habilita la actuación del Estado para corregir desequilibrios del mercado no regulado. La Constitución busca un equilibrio entre libre mercado y actuación del Estado.

La Constitución dedica su Título VII (arts. 128-136) a la Economía y **HACIENDA**. El estudio constitucional de este Título requiere encuadrarlo dentro de los principios económicos y administrativos previstos en la CE. Así, previamente, en el Título I, se detalla, mediante una enumeración extensa y pormenorizada, el papel del Estado como prestador de servicios. Encontramos, por lo tanto, dentro de nuestra Constitución, dos clases de normas:

En primer lugar, las **reglas básicas del funcionamiento de la economía**, recogidas en la Sección 2ª Capítulo II Título I. Destacan el derecho a la propiedad privada y a la herencia, reconocido en el art. 33, limitado por su función social. Se garantiza la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, según el art. 38, permitiendo al Estado intervenir para garantizar y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad, *de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación*. La negociación colectiva, la sindicación, la asociación empresarial y el derecho de huelga, regulados en los arts. 7, 28 y 37.

En segundo lugar, **las que permiten a la Administración intervenir en dicho funcionamiento en defensa de derechos de contenido económico y social**.

Los principios rectores de la política social y económica, aunque pueden no ser derechos exigibles directamente ante los tribunales, orientan la actuación del Estado, y su eficacia depende de las leyes que los desarrollen. Entre los objetivos fundamentales se incluyen la protección de la familia, la infancia y la juventud, recogida en los arts. 39 y 48; la asistencia y prestaciones sociales, contempladas en los arts. 41 y 50; la protección de los trabajadores y de sus condiciones de trabajo, arts. 40.2 y 42; la protección de la cultura, la ciencia y la investigación científica, art. 44; la conservación del medio ambiente y del patrimonio histórico cultural y artístico, arts. 45 y 46; y el acceso a la vivienda digna y adecuada, art. 47.

Los principios económicos constitucionales regulan la economía y la Hacienda del Estado en el Título VII, arts. 128 a 136 permitiendo que la Hacienda Pública interfiera en el funcionamiento de la economía de mercado. Como consecuencia del principio de unidad política, reconocida en el art. 2, se garantiza condiciones básicas de mercado iguales en todo el territorio. Esto supone competencias reservadas al Estado, que incluyen la legislación mercantil, laboral y arancelaria, el sistema monetario, la planificación económica, la Hacienda General, la minería y la energía, conforme al art. 149.1. Y, de otra parte, a las CCAA se les imponen límites como el principio de solidaridad y equilibrio económico y la prohibición de privilegios o restricciones al libre movimiento, arts. 138 y 139.

Este principio de unidad se refuerza con el art. 128 que establece que *toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad debe estar subordinada al interés general. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica.*

Además, según el art. 130, *los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.*

Asimismo, *el Estado, mediante ley, podrá planificar 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 de la riqueza y su más justa distribución,* conforme al art. 131, y se crea un Consejo Económico y Social para asegurar la participación de sindicatos y organizaciones empresariales, conforme al art. 131.2.

Los **PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO FINANCIERO** parten de la noción de qué entendemos por Derecho Financiero. Existen 2 enfoques: el objetivo o material, que se centra en la actividad financiera, entendida como la acción del Estado de detraer ingresos de las economías privadas y emplearlos posteriormente en los gastos públicos, y el subjetivo, que pone el acento en el sujeto que realiza dicha actividad, la Administración Financiera, como órgano encargado de recaudar y gestionar los recursos. Siguiendo la definición de Sainz de Bujanda, el Derecho Financiero estudia las normas que regulan los recursos económicos del Estado y de los demás entes públicos, así como el procedimiento de percepción de los ingresos y la ordenación de los gastos destinados a los servicios públicos.

Analizando nuestra Constitución de 1978 encontramos varios principios que configuran el actual Derecho Financiero. Primero, el **principio de competencia estatal**: el art. 149.1. 14ª CE reconoce al Estado la competencia exclusiva sobre la Hacienda General, lo que significa que los Estatutos de Autonomía no pueden regularla, delimitado por la Ley 58/2003, General Tributaria; la Ley 47/2003, General Presupuestaria; o la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Otro pilar esencial es el **principio de legalidad**, previsto en el art. 133 CE. *La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley. Las CCAA y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.* Esta potestad tributaria también se recoge en el art. 4 LGT.

El art. 31.1 CE recoge los **principios de generalidad, justicia, igualdad, progresividad y no confiscatoriedad**. *«Todos los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad, que en ningún caso tendrá alcance confiscatorio».*

En relación con el gasto público, el art. 31.2 establece los **principios de eficiencia y economía del gasto público**. *El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos,* siguiendo criterios de justicia social. A la vez, debe aplicarse el principio de eficiencia, que obliga a alcanzar los objetivos previstos con el menor coste posible.

Finalmente, el **principio de estabilidad presupuestaria** fue incorporado al art. 135 tras su reforma en 2011. *Todas las AAPP adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. El Estado y las CCAA no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la UE para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto.*

Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. El Estado y las CCAA habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Las CCAA, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

En relación con el sistema tributario, la Constitución reconoce un conjunto de principios y la legislación tributaria desarrolla un marco de **DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS OBLIGADOS TRIBUTARIOS**. La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, junto con la normativa constitucional y la derogada Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, conforma el núcleo de este régimen jurídico. En este contexto, el art. 35 LGT define al **obligado tributario** como «*las personas físicas o jurídicas y las entidades a las que la normativa tributaria impone el cumplimiento de obligaciones tributarias*», ya sea como contribuyente, retenedor, sustituto del contribuyente, obligados a realizar pagos fraccionados, ingresos a cuenta o en otros supuestos establecidos en la ley.

El origen de sus derechos se encuentra en la Constitución —igualdad, seguridad jurídica, intimidad, tutela judicial efectiva y sistema tributario justo— y en la Ley 58/2003, General Tributaria, como recoge en su art. 3: *la aplicación del sistema tributario se basará en los principios de proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales y asegurará el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios*; y en el art. 85, *la Administración deberá prestar a los obligados tributarios la necesaria información y asistencia acerca de sus derechos y obligaciones*.

Entre los principales derechos, recogidos en el art. 34 de la LGT, destacan: recibir información y asistencia de la Administración, obtener devoluciones y reembolsos, utilizar lenguas oficiales, conocer el estado de tramitación y la identidad de quienes gestionan los procedimientos, acceder a copias y certificaciones, no aportar documentos ya en poder de la Administración, la confidencialidad de sus datos, el derecho al respeto y a ser oído en el procedimiento, así como presentar alegaciones, quejas o sugerencias. La defensa de estos derechos corresponde al Consejo para la Defensa del Contribuyente, integrado en el Ministerio de Hacienda.

La **FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES** en España comprende tanto a las CCAA como a las Entidades Locales.

La **FINANCIACIÓN DE LAS CCAA** se regula en los arts. 156 y 157 CE y en la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). *Las CCAA 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.*

Los recursos de las CCAA estarán constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.*
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.*
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.*
- e) El producto de las operaciones de crédito.*

Según el art. 10 LOFCA, *son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la CA. Solo pueden ser cedidos a las CCAA, en las condiciones que establece la presente ley, los siguientes tributos, entre otros:*

- IRPF e IVA, con carácter parcial con el límite máximo del 50%*
- Impuesto sobre el Patrimonio*
- ITPyAJD*
- ISD*
- Impuestos Especiales de fabricación, con carácter parcial, con el límite máximo del 58%.*
- Tributos sobre el juego*
- Impuesto especial sobre la electricidad.*
- Impuesto sobre hidrocarburos, con carácter parcial con el límite máximo del 58% para el tipo estatal general y en su totalidad para el tipo estatal especial y para el tipo el autonómico.*

Además, las CCAA pueden crear sus propios tributos, tasas y contribuciones especiales. El art. 6 LOFCA establece que *los tributos que establezcan las CCAA no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado ni por los tributos locales.*

Dentro de estos recursos propios encontramos en primer lugar las **tasas**, reguladas en el art. 7 LOFCA. *Las CCAA podrán establecer tasas por la utilización de su dominio público, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho público de su competencia, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos cuando concurra cualquiera de las circunstancias siguientes:*

- a) Que no sean de solicitud voluntaria para los administrados.*
- b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.*

En segundo lugar, según el art. 8, las CCAA podrán establecer **contribuciones especiales** por la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento del valor de sus bienes como consecuencia de la realización por las mismas de obras públicas o del establecimiento o ampliación a su costa de servicios públicos.

La recaudación no podrá superar el coste de la obra o del establecimiento o ampliación del servicio soportado por la CA.

Por último, las CCAA pueden establecer sus propios **impuestos**, conforme al art. 9 LOFCA.

A estos ingresos se suman las **transferencias de fondos estatales con cargo a los Presupuestos Generales del Estado**: como el *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* (art. 4.d), que cubre sanidad, educación y servicios sociales; el *Fondo de Suficiencia Global*, para competencias no fundamentales o no homogéneas; el *Fondo de Competitividad*, para comunidades con menor capacidad fiscal; y el *Fondo de Cooperación*, para territorios con menor renta o crecimiento.

También destaca el **Fondo de Compensación Interterritorial**, previsto en el art. 158 CE, *con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las CCAA y provincias, en su caso.*

Destacar el Fondo Complementario, que se dota anualmente para cada CA y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio, con una cantidad equivalente al 33,33% de su respectivo Fondo de Compensación.

Finalmente, las CCAA pueden obtener **ingresos patrimoniales**, recurrir al **crédito** a corto y largo plazo, y acceder a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez reguladas por el Estado en situaciones excepcionales según la LO 2/2012.

Tras la reforma introducida por la LO 6/2015, de 12 de junio, todas las operaciones financieras que suscriban las CCAA están sujetas al principio de prudencia financiera, y requerirán autorización del Estado en todo caso las operaciones de concesión de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario.

La **FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES** está regulada principalmente por el TR de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el RDL 2/2004, de 5 de marzo, cuyo objetivo es garantizar que las entidades locales cuenten con recursos propios y participen en los tributos estatales, manteniendo autonomía y coordinación con otras administraciones.

Según los arts. 57 y 58, los **ayuntamientos** 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 los bienes del dominio público municipal. Los ayuntamientos podrán establecer y exigir contribuciones especiales por la realización de obras o por el establecimiento o ampliación de servicios municipales.

Los ayuntamientos exigirán, de acuerdo con esta ley y las disposiciones que la desarrollan, según el art. 59, los siguientes impuestos: el IBI, el IAE y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Además, los

ayuntamientos que lo regulen mediante su preceptiva ordenanza fiscal pueden establecer y exigir de manera potestativa: el *Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras*, y el *Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*, mientras que se permite continuar exigiendo el Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios, según la DT 6ª TRLRHL.

De conformidad con los arts. 132 y 133, las *Diputaciones Provinciales* 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, así como contribuciones especiales, pero no impuestos propios, salvo un recargo máximo del 40% sobre el IAE.

La participación de los municipios en tributos estatales se basa en criterios similares a los aplicados a las CCAA. Los grandes municipios, con más de 75.000 habitantes, y las capitales de provincia de régimen común reciben una parte de los impuestos estatales cedidos parcialmente a las CCAA, incluyendo IRPF, IVA e impuestos especiales sobre cerveza, vino, y bebidas fermentadas, sobre alcohol y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre las labores de tabaco. Asimismo, participan también en otros tributos mediante el *Fondo Complementario de Financiación*. El resto de los municipios sigue un sistema global basado en población de derecho, esfuerzo fiscal e inversa de capacidad tributaria, mientras que los municipios turísticos con más de 20.000 habitantes y predominio de segundas residencias reciben un porcentaje de impuestos sobre hidrocarburos y labores de tabaco. Canarias recibe compensación en el *Fondo Complementario de Financiación* por su régimen ultraperiférico.

Los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales pueden establecer y exigir **precios públicos** según los arts. 41 a 47 del TRLRHL, y los municipios pequeños, con menos de 5.000 habitantes, pueden imponer prestaciones personales o de transporte para financiar obras de competencia municipal o cedidas por otras entidades.

Entre los **recursos extraordinarios y medidas de apoyo** se encuentra el *Fondo de Financiación* para Entidades Locales, creado por el RD-Ley 17/2014 y modificado en 2022, que incluye el *Fondo de Ordenación* para municipios en riesgo financiero o con deudas pendientes, el *Fondo de Impulso Económico* para municipios saneados que cumplen estabilidad presupuestaria, y el *Fondo en liquidación* para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Entidades Locales.

Por último, señalar que la LO 6/2015 permite usar estos fondos para cumplir sentencias judiciales si existe desfase de tesorería, y ayudas puntuales por catástrofes, como el RD-Ley 12/2025, por el que se adoptan medidas urgentes de reactivación, refuerzo y prevención en el marco del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la DANA en diferentes municipios entre octubre-noviembre de 2024, financiando la reposición de infraestructuras, equipamientos y servicios municipales dañados.