

Curso de Hacienda Local. Recursos financieros, presupuesto y gasto

SIMÓN ACOSTA, E. / VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, A.: *Curso de Hacienda Local. Recursos financieros, presupuesto y gasto* (2ª ed.), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, 327 pp.

La presente reseña tiene por objeto la obra que los profesores SIMÓN ACOSTA y VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA realizan sobre la Hacienda Local y en la cual se aborda, de forma sistemática y con rigor, los diversos recursos financieros de las corporaciones locales así como la actividad presupuestaria y de gasto público de las mismas.

En este sentido, y ya desde una perspectiva sistemática, la citada monografía viene a dividirse en *dos grandes partes*, consistiendo la primera de ellas en el estudio de los recursos de las entidades locales, mientras que el contenido de la segunda hace referencia a la institución del presupuesto y del gasto municipal.

A este respecto, cabe señalar, en relación con el primero de los dos bloques arriba mencionados –el cual ha sido realizado por SIMÓN ACOSTA–, que en el mismo se lleva a cabo un exhaustivo análisis de los *ingresos* de las corporaciones locales. A tal fin, y partiendo del estudio de los antecedentes jurídicos –epígrafe I–, viene a afrontarse el examen de los diferentes recursos con los que cuentan las entidades locales de régimen común –epígrafe II–.

Así, el autor de esta parte inicial recoge, en primer lugar, una tabla en la cual se ponen de manifiesto los datos agregados de presupuestos municipales del año 2009 con la finalidad, tal y como indica, de facilitar la apreciación de la importancia relativa de los distintos tipos de ingresos municipales; acto seguido, y ya en segundo término, viene a estudiarse, de modo separado, cada uno de aquéllos.

A estos efectos, y comenzando por el estudio de los denominados ingresos de Derecho privado –epígrafe III–, se lleva a cabo, a continuación, su distinción respecto de los precios públicos –epígrafe IV–.

Por su parte, y una vez realizado lo anterior, en el epígrafe V se analizan los tributos de los entes locales, tomando como punto de partida lo dispuesto en el seno del artículo 142 de la Constitución Española, en la medida en que dicho precepto, como pone de relieve el citado autor, prevé que las Haciendas Locales se nutran de sus propios tributos y de la participación en los concernientes al Estado y a las Comunidades Autónomas.

A continuación, en la monografía objeto de la presente recensión se examinan cada uno de los tributos de las corporaciones locales –epígrafe VI–, esto es, las tasas, las contribuciones especiales y los impuestos; así, y atendiendo al orden establecido en el TRLHL, se exponen, en primer lugar, las normas comunes relativas a los tributos de todos los municipios, para pasar a abordar, en un momento posterior, los recursos de los distintos tipos de entidades –en concreto, de los municipios, de las provincias, de otras entidades locales y de los entes locales con régimen especial–. Por su parte, y ya en último término, vienen a estudiarse aquellas prestaciones personales y patrimoniales de carácter público que pueden imponer aquéllos en ciertos casos.

Una vez indicado lo anterior, se procede a efectuar un examen de los recursos de las provincias y de los entes locales de ámbito territorial inferior al municipio –epígrafe VII–, abordándose en el siguiente epígrafe las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, dado que aquéllas se enumeran en el artículo 2 del TRLHL como un recurso de las referidas corporaciones.

Seguidamente, SIMÓN ACOSTA se centra en el estudio tanto de las subvenciones –epígrafe IX–, las cuales se diferencian de la cesión de ingresos o de las participaciones por encontrarse las mismas condicionadas a un destino específico, como de las operaciones de crédito

–epígrafe X–, puesto que éstas también constituyen un ingreso de las corporaciones locales.

Ya para concluir esta primera parte del *Curso de Hacienda Local*, el autor arriba mencionado aborda los recursos de las entidades locales de Navarra y del País Vasco –epígrafes XI y XII–, al contar dichas Comunidades Autónomas con un régimen financiero especial de acuerdo con su tradición foral. En este sentido, se destaca el hecho de que Navarra tiene la potestad de crear y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el correspondiente Convenio Económico; por su parte, y en virtud del sistema del Concierto en el País Vasco, viene a ponerse de relieve que las tres provincias vascas han aprobado normas de Haciendas Locales y reguladoras de los impuestos propios de los municipios.

La segunda parte de la presente monografía corre a cargo de VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA y se dedica al estudio del *presupuesto* y el *gasto público* de las entidades locales. A este respecto, dicho autor pone de manifiesto –epígrafe XIII– que, a su juicio, el instituto central a efectos del principio de autonomía financiera local es el presupuesto, destacando, acto seguido, la distinta virtualidad que tiene este último en materia de ingresos y de gastos.

En este sentido, viene a indicarse que mientras que los ingresos son objeto de una mera previsión, la autorización de gastos tiene carácter limitativo, en tanto que no puede gastarse una cantidad superior a la autorizada, ni en conceptos diversos a los previstos.

A continuación, se aborda el análisis de los distintos principios presupuestarios, tales como el de unidad, universalidad y anualidad, entre otros, y las excepciones a los mismos derivadas de aquellas situaciones o circunstancias no previstas en el momento de la aprobación del presupuesto.

Una vez visto lo anterior, se expone el contenido y la estructura del Presupuesto General de la entidad local, el cual, en opinión del referido autor, muestra la actividad financiera local correspondiente al ejercicio presupuestario a través de los estados de ingresos y de gastos de dicha entidad, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles íntegramente participadas.

Tras analizar la institución del presupuesto, el epígrafe XIV se dedica al estudio de la Tesorería municipal, cuyas funciones principales consisten en responder de los avales contraídos y en la recaudación de los derechos y pago de obligaciones, siendo en el epígrafe siguiente donde se examina la contabilidad pública local.

Para concluir, y así cerrar todo el estudio del ordenamiento jurídico del gasto municipal, el último de los epígrafes se encuentra dedicado al análisis del control del mismo. A estos efectos, se pone de relieve la necesidad de que existan mecanismos eficaces que aseguren un adecuado cumplimiento del régimen presupuestario y de contabilidad pública al que se encuentran sometidos los municipios.

En definitiva, y a la vista de todo lo anterior, nos encontramos ante una obra que constituye un punto de referencia no sólo para los estudiantes de Derecho, sino también para aquellos profesionales que quieran profundizar en el examen y análisis de los aspectos financieros de la Administración Local, pues en la misma se recogen, con exhaustividad y detalle, las principales cuestiones relativas a los ingresos y los gastos de las entidades locales, adquiriendo la presente monografía, por tanto, una utilidad eminentemente práctica.

Olga Carreras Manero



Autonomía municipal, ordenanzas fiscales y reserva de ley

COLAO MARÍN, P.Á.: *Autonomía municipal, ordenanzas fiscales y reserva de ley*, col. Fiscalidad, Bosch Editor, Barcelona, 2011, 190 pp.

La presente monografía del profesor Pedro Ángel COLAO MARÍN tiene por objeto el examen de la *autonomía municipal*, las *ordenanzas fiscales* y la *reserva de ley*, cuestiones todas ellas cuya importancia en el seno de las diversas Haciendas Municipales resulta indudable.

En este sentido, la obra que se reseña aborda, de forma precisa, la problemática de la autonomía financiera de las Entidades Locales en el instante actual, así como el engarce de la potestad normativa de aquéllas –ejercitada a través de la aprobación de las ordenanzas fiscales– con el principio de reserva de ley.

Siendo éste el propósito principal de la referida monografía, debe señalarse que, desde un punto de vista sistemático, se distinguen *tres partes* diferenciadas en la misma. A estos efectos, y en un primer lugar, el autor realiza una alusión a la “Autonomía y capacidad normativa local”; a continuación, ya en un segundo apartado, COLAO MARÍN analiza «El principio de reserva de ley. Fundamento y criterios básicos de actuación», para finalizar dedicando la última parte de su estudio a las «Ordenanzas fiscales y reserva de ley».

Más en concreto, y como puede fácilmente deducirse de la estructura que acaba de ser descrita, en la presente obra se pone de relieve la problemática que suscitan ciertos principios que afectan a las Haciendas Municipales –como la autonomía y la reserva de ley–, examinando con detalle las difíciles relaciones que, desde un punto de vista jurídico, conllevan las instituciones ahora señaladas.

Centrándonos ya en el contenido de la *primera* parte de la monografía, el profesor COLAO MARÍN comienza abordando el estudio de la regulación concreta de la autonomía municipal y de los presupuestos en que se fundamenta la capacidad normativa de las Entidades Locales en el instante actual. Para ello, y tras hacer alusión al marco constitucional y legal referido a estas materias, el autor efectúa una mención expresa a la *autonomía tributaria* y *financiera* de los municipios, precisando las diferencias existentes entre ambas facetas.

Una vez realizado lo anterior, y para finalizar este primer apartado, viene a examinarse la distinción entre la *potestad reglamentaria* y la *potestad normativa* en el ámbito local, haciendo para ello un especial hincapié en los caracteres que presentan los reglamentos y las ordenanzas en esta esfera. En este sentido, ha de tomarse en consideración que, aunque las *ordenanzas fiscales* ostentan un rango reglamentario, ello no determina su directa asimilación a los reglamentos ejecutivos; así, aquéllas emanan de órganos que gozan de un poder de decisión política, cuyas facultades no aparecen limitadas al desarrollo de una ley previa, motivo por el cual las Entidades Locales pueden incluir en dichos textos sus propias decisiones.

La *segunda* parte integrante de la obra reseñada aparece dedicada al examen en profundidad del *principio de reserva de ley*, realizándose a estos efectos una especial mención a su fundamento y a los criterios básicos de actuación que del mismo derivan.

En términos generales, resulta patente la importancia que el citado principio conlleva en el ámbito tributario, implicando el mismo la obligación de que determinadas materias sean reguladas por ley y no por normas de carácter reglamentario; no obstante, la interpretación de

aquél en relación con las Haciendas locales, aunque flexible, dista de resultar clara y pacífica.

En relación con este asunto, COLAO MARÍN examina tanto los *caracteres* que definen el principio de reserva de ley, como las diferentes *esferas* en que el mismo resulta de aplicación; a tal fin, el autor divide su exposición en diversos apartados, estudiando de manera separada y concreta los ámbitos material y secuencial, así como normativo y estructural del referido principio.

Pasando ya a precisar las distintas cuestiones que vienen a analizarse en la *tercera parte* de la monografía objeto de esta recensión, la misma se centra en la *relación existente entre las ordenanzas fiscales y la reserva de ley*, sin dejar a un lado la repercusión que, en lo que respecta a esta concreta materia, presenta la autonomía municipal. A estos efectos, COLAO MARÍN parte de la circunstancia de que, en este punto, las ordenanzas municipales comportan problemas bien distintos a los que, en términos generales, pueden producirse entre las leyes y los reglamentos dictados por el poder ejecutivo.

Siendo esto así, el autor toma en consideración el hecho de que el principio de reserva de ley no sólo trata de garantizar la autoimposición, sino que asegura valores como la coherencia y la coordinación, constituyendo un eje esencial de la estructura de Estado que aparece diseñada en nuestro Texto Constitucional. En concreto, y tras analizar la autonomía normativa de las Entidades Locales y su suficiencia tributaria, esta monografía examina la relación que el principio de reserva de ley presenta con la unidad y la centralidad del sistema tributario, para finalizar abordando las relaciones entre la ordenanza, la ley y los reglamentos de índole ejecutiva.

En suma, la obra del profesor COLAO MARÍN resulta de indudable interés, dado que, a la luz de las opiniones doctrina-

les y los pronunciamientos jurisprudenciales más significativos, ahonda en una de las cuestiones claves de la configuración de las potestades tributarias de las Entidades Municipales, ocupándose de analizar, de forma detallada, la totalidad de las dificultades que se plantean en relación con el ámbito de actuación de las ordenanzas locales en materia tributaria.

Sabina de Miguel Arias