

RAMÓN FALCÓN Y TELLA. *Introducción al Derecho Financiero y Tributario de las Comunidades Europeas*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. Editorial Cívitas. 1988.

SALVADOR MONTEJO VELILLA

Como escribe FERNANDO PÉREZ ROYO en el prólogo de la *Introducción al Derecho Financiero y Tributario de las Comunidades Europeas* estamos, sin duda, ante una obra importante. En nada sorprende, a los que hemos seguido la trayectoria del autor, la rigurosidad con que RAMÓN FALCÓN afronta el estudio del Derecho Financiero y Tributario de las Comunidades Europeas, aunque no debe por ello dejar de destacarse el resultado obtenido.

En primer lugar, el libro contiene una documentada información sobre el no siempre accesible Ordenamiento comunitario. Se recogen no sólo las fuentes tradicionales, sino que también se da noticia de otros modos de manifestarse la voluntad de la Comunidad. El autor maneja con agilidad la maraña de informes, propuestas, principios y resoluciones que se suceden en este ámbito.

En segundo lugar, la obra tiene, a nuestro juicio, una calidad destacable: adopta la estructura propia de un manual español. RAMÓN FALCÓN ha conseguido que el Derecho financiero y tributario de las Comunidades Europeas pueda estudiarse con los esquemas que son propios a un jurista de nuestro entorno. Se analiza el Ordenamiento comunitario, se subrayan sus rasgos distintivos, pero, en suma, la técnica de aproximación es la propia de un manual de Derecho financiero español.

Finalmente, el autor no ha caído en la tentación de limitarse a una mera sistematización de la realidad normativa. Como en

sus obras anteriores, RAMÓN FALCÓN consigue situarse por encima del simple precepto, formular principios y lo que aún es más difícil, encontrar en la Teoría General la solución de muchos de los problemas que plantea.

El concepto que sirve para estructurar el libro es el de Derecho comunitario financiero. Se define como el conjunto de normas y principios que regulan el sistema de ingresos y gastos de las Comunidades Europeas, así como el ejercicio del poder financiero en el seno de los Estados miembros. Como consecuencia, corresponde estudiar tanto la incidencia del Derecho comunitario en el poder financiero de los Estados miembros, como el análisis del régimen jurídico de la Hacienda comunitaria, que abarca el conjunto de normas que regulan sus ingresos y aquéllas relativas al Presupuesto comunitario.

Partiendo de estas consideraciones se explica la división del libro en una Introducción y tres Partes.

La primera Parte se ocupa del Ordenamiento comunitario financiero, en particular, del estudio de las fuentes, de la eficacia en el tiempo y en el espacio de las normas comunitarias, de la aplicación del Derecho comunitario y de las vías de recurso. En el último capítulo de esta Parte se desarrollan dos de los principios que caracterizan las relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho interno, se trata de los principios de eficacia directa y primacía del Derecho comunitario, para terminar dedicando un apartado a la articulación entre el Ordenamiento comunitario y los Ordenamientos internos en la práctica de los distintos Estados miembros.

La segunda Parte estudia la incidencia del Derecho comunitario financiero en el sistema jurídico de los Estados miembros. A este fin se dedican cuatro capítulos. En el primero, el tema objeto de consideración es la atribución del poder financiero a las Comunidades Europeas. En el segundo, se repasan las disposiciones de los Tratados constitutivos relativas a la supresión de los derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente, a la regla de no discriminación y sus manifestaciones, a los monopolios fiscales y a materias tales como la eliminación de la doble

imposición, la armonización fiscal, la libertad de circulación de mercancías, capitales y personas, etcétera.

El tercer capítulo de esta segunda Parte, séptimo en la numeración de la obra, se centra en el estudio de la actividad de armonización fiscal, en particular, en el impuesto sobre el valor añadido y en los otros tributos donde se ha avanzado en este campo. El capítulo termina con un apartado dedicado a las perspectivas para 1992, el Libro Blanco y la realización del Mercado Interior.

El último capítulo se dedica al control de la adaptación del Derecho interno al Ordenamiento comunitario y a los medios de reacción en caso de incumplimiento del Derecho Comunitario.

La tercera Parte se detiene en la Hacienda comunitaria y en el sistema de ingresos y gastos. En esta Parte, por citar alguna de las materias estudiadas, se recoge la evolución del sistema de financiación de la Comunidad hasta la reforma de 1988, el análisis de cada uno de los recursos propios y de los demás ingresos.

Los dos capítulos finales, números XI y XII, se ocupan respectivamente del Presupuesto General de las Comunidades Europeas y del Presupuesto operacional de la CECA y la actividad financiera extrapresupuestaria.

La claridad de este esquema confirma nuestra afirmación anterior, el autor ha conseguido presentar un manual de Derecho financiero comunitario en los términos habituales en un manual de Derecho financiero español.

Si del esquema general pasamos a las cuestiones concretas, podremos destacar alguna de las materias cuyo tratamiento, a nuestro juicio, ofrece más interés.

En este sentido, debe señalarse la fundamentación que realiza el autor del poder financiero atribuido a las Comunidades Europeas.

El Ordenamiento comunitario constituye un subsistema, una unidad dotada de identidad propia, de reglas específicas sobre la producción de normas y resolución de conflictos, dentro del sistema jurídico español.

El Derecho originario es la norma de cabecera del subsistema comunitario y a través del mismo se produce la conexión con el Derecho interno por la vía del artículo 93 de la Constitución.

De este modo, el fundamento último del poder financiero atribuido a las Comunidades Europeas se encuentra en la Constitución de los Estados miembros. Las Comunidades Europeas ostentan un poder propio, atribuido por los Tratados en base a las Constituciones de los Estados miembros, en este sentido cabe afirmar que la atribución de competencias a las Comunidades Europeas es definitiva, como reiteradamente ha declarado el Tribunal de Justicia. Lo es —concluye FALCÓN— en el mismo sentido en que puede serlo la atribución de competencias a las regiones o Comunidades Autónomas.

A partir de aquí, la distribución de competencias en materia financiera entre las Comunidades europeas y los Estados miembros se efectúa de modos distintos.

Puede así atribuirse a las Comunidades Europeas determinadas competencias sin una correlativa disminución o limitación de las competencias de los Estados miembros. Esto se produce en los campos de actuación estrictamente comunitarios, que no existían antes de la creación de las Comunidades, como ocurre con los gastos administrativos o de funcionamiento. Pero normalmente —dice el autor— la atribución de competencias a las Comunidades provocará, al menos, una coincidencia en el espacio y en el tiempo, con la actividad estatal, que hará aconsejable la coordinación entre ambos sistemas. Esto ocurre en materia de gasto público, con las diversas políticas comunitarias, que no excluyen la potestad de gasto estatal, sino que deben coordinarse con las políticas nacionales.

En otros casos, el Derecho comunitario impone determinados límites al poder financiero de los Estados miembros, pero no se atribuyen competencias –salvo las necesarias para garantizar la observancia de dichos límites– a las Comunidades Europeas.

Por último, señala el autor que es frecuente que la atribución de competencias a las Comunidades lleve consigo una correlativa limitación de las competencias estatales (por ejemplo, en materia de armonización fiscal) o incluso la sustitución completa de la competencia estatal (como ocurre en materia aduanera). En estos supuestos debe existir una coordinación entre ambos ámbitos competenciales, que fundamentalmente se instrumenta a través de las siguientes fórmulas: concurrencia normativa, como ocurre en el ámbito tributario, a través de las Directivas de armonización fiscal y las medidas internas de ejecución de las mismas, o ejecución interna de la normativa comunitaria, cuando todas las competencias normativas han sido atribuidas a las Comunidades Europeas. Sólo excepcionalmente determinadas materias quedan íntegradas (tanto a nivel normativo como de ejecución y control) atribuidas a la instancia comunitaria.

Especialmente interesante nos parece el estudio que realiza FALCÓN del sistema de financiación de las Comunidades. Como es sabido, ya el artículo 201 del Tratado CEE establecía que la Comisión estudiaría en qué condiciones las contribuciones financieras de los Estados miembros previstas en el artículo 200 podrían ser sustituidas por recursos propios, especialmente por ingresos procedentes del Arancel Aduanero Común, tras el establecimiento definitivo de éste.

A partir de aquí se sucedieron las tentativas que cuajaron en la Decisión de 21 de abril de 1970. La Decisión establecía los siguientes recursos propios:

1.º En primer lugar, las exacciones, primas, montantes suplementarios o compensatorios, montantes o elementos adicionales y otros derechos establecidos o que se establezcan por las insti-

tuciones de las Comunidades sobre los intercambios con los países no miembros en el marco de la política agrícola común.

2.º Los derechos del Arancel Aduanero Común, y los demás derechos establecidos o que se establezcan por las instituciones comunitarias sobre los intercambios con terceros países, denominados derechos de aduana.

3.º Los ingresos procedentes de otros tributos o gravámenes establecidos en el marco de una política común.

4.º Por último, un porcentaje del IVA recaudado por los Estados miembros no superior al 1 por 100 de la base imponible, determinado de forma uniforme para todos los Estados miembros según normas comunitarias.

La continuada crisis financiera determinó que la Decisión de 7 de mayo de 1985, elevara el límite máximo de la participación en el IVA al 1,4 por 100 y se establecieron tipos diferentes de IVA como solución de los desequilibrios presupuestarios.

Pero, el sistema seguía siendo insuficiente. FALCÓN nos da cuenta de la solución que se adoptó para paliarlo en el Consejo de Bruselas celebrado del 11 al 13 de febrero de 1988.

La fundamental innovación consiste en introducir un cuarto recurso «constituido por una clave P.N.B.». Dicho recurso tendrá como finalidad asegurar el equilibrio presupuestario —papel desempeñado hasta ahora por el IVA—, por lo que el tipo aplicable sobre el P.N.B. de cada Estado habrá de fijarse «con arreglo al procedimiento presupuestario y a la vista de los demás ingresos».

Definitivamente la Decisión que incorpora la reforma ha sido aprobada con posterioridad a la publicación del libro de FALCÓN, con fecha 24 de junio de 1988, Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 15 de julio de 1988, en los términos apuntados.

Otro tema que creemos debe destacarse de esta Introducción al Derecho Financiero y Tributario de las Comunidades Europeas es el tratamiento del Presupuesto General de las Comunidades Europeas.

Sobre todo tiene interés, a nuestro juicio, el estudio que hace FALCÓN en relación con los principios presupuestarios aplicados al Presupuesto General de las Comunidades Europeas.

La conclusión a la que llega el autor no puede ser más ilustrativa: la formación del Presupuesto comunitario se rige por los mismos principios que los Presupuestos nacionales, aunque con algunas variantes. Incluso cabe afirmar que los principios clásicos se mantienen con mayor rigor en aquél que en estos últimos.

Por citar un ejemplo basta con detenerse en el procedimiento para realizar transferencias de crédito en el que intervienen todas las instituciones comunitarias.

A propuesta de la Comisión, cuando se trata de gastos obligatorios, el Consejo, previa consulta al Parlamento, decide la transferencia por mayoría cualificada, en el plazo de seis semanas. Transcurrido el plazo sin que el Consejo se haya pronunciado expresamente, se entiende aprobada la transferencia.

Cuando se trata de gastos no obligatorios, la competencia para decidir la transferencia corresponde al Parlamento, previo informe del Consejo, en el mismo plazo anterior.

Si la transferencia propuesta afecta simultáneamente a gastos obligatorios y a gastos no obligatorios, se considera aprobada cuando ni el Parlamento ni el Consejo han adoptado una decisión en contrario en el plazo de seis semanas. Cuando ambas instituciones aprueban la propuesta de transferencia, pero reduciendo su importe en cuantías distintas, la transferencia se entiende autorizada por el importe menos elevado.

Para las transferencias entre artículos dentro de un mismo capítulo basta con el acuerdo de la Comisión.

La conclusión de FALCÓN es, sin duda, acertada si comparamos este respetuoso procedimiento de transferencias con el descuidado sistema español que olvida la intervención del Parlamento.

En suma, no cabe sino reiterar lo que señalábamos en las primeras líneas de esta reseña, la obra de FALCÓN es plenamente destacable y su lectura recomendada para todos aquellos que tengan interés por el Derecho comunitario. Incluso aunque no se cultive el Derecho financiero la obra es tan rica en conceptos generales que deberá ser tenida en cuenta por estudios de otras disciplinas jurídicas.