

Representación Y Poder Tributario De Los Municipios¹

Alice Bulgarelli²

1. El principio “no taxation without representation” en los municipios

En Italia “no taxation without representation” es un principio respetado por el gobierno central y el artículo 23 de la Constitución es la principal prueba de ello. El principio de legitimidad contenido en la Constitución comporta la necesidad de que toda obligación que afecte a las personas o propiedades sea remitida al Parlamento, como autoridad que representa al pueblo, incluso a los grupos minoritarios, y encargada de la dirección política³. La norma, promulgada por medio del consenso parlamentario, representa una mediación política capaz de expresar un grado superior de aceptación social en las decisiones concernientes al reparto de los gastos públicos. Esta aceptación social es necesaria para el adecuado funcionamiento de todo sistema tributario, porque el consentimiento permite controlar la utilidad de la representación y mediación política⁴.

El desarrollo del sistema italiano lleva a preferir, como en otros países, un modelo descentralizado de gobierno, porque se considera que el llamado federalismo fiscal puede hacer visible la actividad pública: la relación entre conducta pública, reintegro privado de dinero y territorio debería implicar una posibilidad real para los ciudadanos de saber e intervenir, indirectamente a través de sus delegados, en la toma de decisiones. La descentralización puede asegurar una mejor eficiencia administrativa y una coherencia política transparente; pero por otro lado, la posibilidad de

¹ Cómo citar este artículo: Bulgarelli A., Representación Y Poder Tributario De Los Municipios, *Estudios Tributarios Europeos*, núm. 2/2014, (www.seast.it/revista), págs. 73-78.

² Alice Bulgarelli, Doctoranda en Derecho Tributario Europeo en la Universidad de Bolonia. Traducción al español a cargo de Prof. Susana Aníbarro Pérez, Profesora de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Valladolid.

³ FALSITTA G., *Corso istituzionale di diritto tributario*, III ed. riveduta, Padova: CEDAM, 2000, p. 64.

⁴ DI PIETRO A., *Il consenso all'imposizione e la sua legge*, en *Rassegna tributaria*, 1, 2012, p. 12.

endeudarse en bienes y servicios públicos, a fin de aumentar la aprobación política, sin consciencia de la necesidad de una adecuada obtención de los respectivos recursos, podría llevar a una actitud negligente de los gobernantes, gastando más de lo que deberían.⁵ Esta meta de eficiencia administrativa, que se traduce en la adaptación de las funciones públicas a la peculiaridad de la comunidad, puede alcanzarse gracias a la conexión entre reintegro de impuestos y logro de bienes y servicios. En los municipios esta relación entre cumplimiento del contribuyente y servicio prestado por la Administración adquiere un significado especial: los ciudadanos afectados por el sacrificio impositivo, necesario para financiar los gastos públicos de un determinado territorio, pueden usar directamente los servicios públicos en ese territorio⁶ y pueden valorarlos personalmente. De este modo, el principio "no taxation without representation" debería mostrar su total eficacia. Ciertamente, la dinámica local es cualitativamente similar a la nacional pero, debido al limitado espacio de acción, los contribuyentes pueden directamente evaluar y disfrutar del beneficio obtenido por la acción administrativa del municipio.

2. Fracaso de las ambiciones de autonomía en el sistema fiscal de los municipios italianos

Sin embargo, actualmente, la gestión de los municipios se arriesga a violar el principio "no taxation without representation". El conjunto de normas italiano provoca una contradicción en la conexión entre los diferentes niveles de gobierno.

La reforma de 2001 de la Constitución italiana, primero, descentralizó la autoridad y funciones administrativas hacia los municipios, y es bien sabido que las competencias administrativas son un reflejo de la representación política; segundo, introdujo la equivalencia de los municipios a otros entes públicos que componen la República; y, finalmente, afirmó que «Municipios, Provincias, Áreas Supramunicipales y Regiones tienen autonomía financiera

⁵ AMATUCCI F., *Il nuovo sistema degli Enti locali*, II ed. Torino: Giappichelli, 2010, p. 2.

⁶ STEVANATO D., *Forum. Il federalismo fiscale come trasferimento del gettito nelle aree di produzione*, en "Dialoghi tributari", 4, 2008, p. 24.

en materia de ingresos y de gastos»⁷.

Sin embargo, en contra de una declarada igual autonomía de ingreso y gasto para cada autoridad pública, es posible observar algunas circunstancias contradictorias. Primeramente, hay una intrínseca diferenciación en la norma constitucional: de acuerdo con el artículo 117 de la Constitución, solo el Estado y las Regiones pueden legislar, mientras que los municipios solo pueden especificar algunos elementos del tributo a exigir⁸. Es más, el legislador autonómico podría implementar la autonomía local a través de la creación de nuevos específicos tributos, pero el ámbito de intervención continuará siendo fuertemente restringido pues casi todas las condiciones legislativas para la aplicación de los tributos le corresponden al Estado⁹. De lo dicho anteriormente se desprende que, frente al desarrollo esperado con respecto al sistema federal conforme a la reforma constitucional de 2001, todavía existe una contradicción entre la declarada autonomía tributaria de los municipios en materia de ingresos y su verdadero poder tributario. En consecuencia es muy probable que se produzcan contradicciones en la discreción política y en la conexión entre los diferentes niveles de gobierno.

3. Obstáculos derivados de la Unión Europea

El sistema de la Unión Europea también impone su influencia. La Unión Europea no interviene directamente en la elección de los Estados miembros sobre su organización interna. Pero la necesidad de respetar las exigencias europeas por parte de los Estados y Regiones en su actividad legislativa y muchas sentencias del Tribunal de Justicia han fijado restricciones a la tendencia de los Estados miembros de ir hacia estructuras federales o autonómicas.

⁷ El artículo 119 de la Constitución italiana, que «describe la autonomía financiera de la autoridad como autonomía en el ingreso y en el gasto (el texto de 1948 aludía solo a la autonomía financiera)»; PEREZ R., *L'autonomia finanziaria degli Enti territoriali*, en "Rassegna tributaria", 1, 2007, p. 54.

⁸ GALLO F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, en "Rassegna tributaria", 2, 2002, p. 585.

⁹ VANNI M., *Il federalismo fiscale: gli annunci e la realtà*, en "Quaderni Costituzionali", a. XXIX, 3, 2009, p. 675.

El ordenamiento jurídico europeo redujo la autonomía legislativa de las regiones,¹⁰ a partir de la cual es posible que surja la autonomía financiera de los municipios, especialmente desde la reforma de 2001, por la cual las obligaciones impuestas por la Unión Europea se convierten en límites directos de la potestad legislativa en materia tributaria de las regiones sin tener en cuenta la mediación estatal¹¹.

Por otra parte, algunas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea han llevado a considerar muchos impuestos locales incompatibles con el derecho de la Unión Europea por violar algunos principios básicos, como la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros, la libertad de establecimiento, la prohibición de ayudas de Estado o la prohibición de exacciones de efecto equivalente. Algunos ejemplos son: C-17/00¹², C-72/03¹³, C-173/05¹⁴, C-88/03¹⁵ and C-169/08¹⁶. La interpretación restrictiva efectuada por las sentencias antes mencionadas comporta el riesgo de limitar cualquier tendencia hacia modelos de federalismo fiscal. Mientras, por una parte, la Unión Europea no impone a los Estados miembros cuál deba ser su organización interna, por otra, la jurisprudencia europea ha limitado de hecho algunos desarrollos significativos hacia la descentralización.

4. Crisis de representación en el sistema tributario local

En los sistemas descentralizados, la autonomía en el gasto es insuficiente para asegurar una correcta actividad pública: el poder de los municipios en materia de gasto debe ir acompañado de una cierta independencia para la configuración de los ingresos relativos a su territorio. De esta manera se

¹⁰ GREGGI M., *Articolo 120 della Costituzione*, in (a cura di Falsitta G.) "Commentario breve alle leggi tributarie", tomo I, Padova: CEDAM, 2011, p. 430.

¹¹ CARINCI A., *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione Europea*, en "Rassegna Tributaria", 4, 2004, p. 1206.

¹² C-17/00.

¹³ C-72/03.

¹⁴ C-173/05.

¹⁵ C-88/03.

¹⁶ C-169/08.

crea una relación entre autonomía política, financiera y fiscal¹⁷. La autonomía tributaria constituye la expresión más fuerte de la autonomía política y administrativa de los municipios porque estos pueden conseguir sus propios medios de subsistencia a través de la tributación¹⁸ y, en consecuencia, pueden llevar a cabo las funciones que definen la dirección política elegida¹⁹. La autonomía fiscal, entendida como «autodeterminación legislativa de los ingresos fiscales para la ejecución de una orientación política y político-administrativa independiente»²⁰, debería caracterizarse por una autonomía legislativa, distinta de la autonomía financiera, que es únicamente la búsqueda de recursos suficientes para las necesidades de la institución. Un adecuado poder tributario implica que los municipios puedan seguir su propia dirección política independientemente de cualquier influencia estatal. La capacidad de autodeterminar sus propios ingresos se convierte en garantía de independencia política de los municipios y participación representativa de los ciudadanos en el territorio.

Como hemos tratado de destacar el poder tributario de los municipios es de hecho muy restringido tanto debido a incoherencias internas como a obstáculos procedentes del derecho europeo. Por tanto, los dirigentes locales, representantes de los ciudadanos, no pueden determinar los rasgos de su actuación en material tributaria y deben financiar los gastos públicos locales mediante ingresos determinados por otros niveles de administración, aunque la Constitución atribuya funciones administrativas a los niveles institucionales más próximos a los ciudadanos. La falta de independencia en la actividad legislativa implica incoherencias en el poder tributario local, incoherencias que una por una implican inconsistencia en la elección fiscal del dirigente administrativo. En consecuencia, es posible crear

¹⁷ ANGIOLILLO L. C., *L'autonomia tributaria degli Enti locali: dall'inquadramento dogmatico-normativo alle problematiche interpretative ed attuative alla luce della Riforma del Titolo V della Costituzione*, en "Le finanze locale", 1-2, 2008, pp. 124 e 125.

¹⁸ DEL FEDERICO L., *Il finanziamento delle autonomie locali: linee di tendenza e principi generali tra dettato costituzionale e legislazione ordinaria*, en AA. VV. (a cura di Leccisotti M., Marino P., Perrone L.) "L'autonomia finanziaria degli Enti Locali territoriali", Roma: ETI, 1994, p. 146.

¹⁹ GALLO F., *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, Regioni ed Enti locali*, en "Rassegna tributaria", 6, 2002, p. 2012.

²⁰ GALLO F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, en "Rassegna tributaria", 2, 2002, p. 591.

contradicciones entre, por un lado, funciones y nivel de gobierno en la actividad de ingreso y gasto y, por otro lado, responsabilidad y representatividad del dirigente local.

Luego en Italia la contradicción interna y la influencia de los precedentes de la Unión Europea originan una peligrosa fractura entre el poder tributario y la autonomía de los municipios. Esta fragilidad de la independencia tributaria de los municipios y la antes mencionada descentralización de autoridad administrativa se arriesga a crear una peligrosa influencia en la elección política de los dirigentes locales.