

LAS HACIENDAS PARALELAS A LA DEL ESTADO EN EL DERECHO ESPAÑOL. EL CASO DE LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL DE SERVICIOS SOCIO-PROFESIONALES

1. INTRODUCCIÓN

Recientemente ha hecho su aparición en el Derecho público español un nuevo ente, la Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales, creada por el Real Decreto-Ley 19/1976, de 8 de octubre, cuya constitución debe enmarcarse en el contexto del actual proceso normativo que en el Derecho español aborda «la necesaria transformación de las actuales estructuras de la Administración Sindical y la sustitución por otras más adecuadas a las exigencias de la realidad sociológica y el marco institucional vigente».

El citado ente —en lo sucesivo AISS— tiene, jurídicamente, la consideración de entidad autónoma de Derecho público, está dotado de personalidad jurídica propia, y «tendrá a su cargo la dirección y gestión de los servicios sociales y asistenciales de carácter socioprofesional que le sean confiados». Pese a que tiene unas motivaciones netamente sindicales y, en tal sentido, se configura como institución a estudiar preferentemente por los cultivadores del Derecho del Trabajo, sin embargo, incide también sobre ciertos aspectos del Derecho Financiero, toda vez que la ordenación jurídica de sus ingresos y gastos presenta unos caracteres merecedores de cierta atención.

Desde este último punto de vista, y prescindiendo, por tanto, de la evidente indeterminación y vaguedad de las actividades que se le enco-



miendan, nos encontramos con que su régimen jurídico financiero —y también administrativo— se singulariza poderosamente como consecuencia de la concurrencia de unos caracteres muy concretos, previstos todos ellos en la norma por la que se crea el nuevo ente. Tales caracteres son, en síntesis, los siguientes:

- a) Se configura como entidad autónoma de Derecho público, pero se declara expresamente la inaplicación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958, que, como se sabe, constituye el estatuto general de las entidades de tal naturaleza. En tal sentido, el art. 1, ap. 1) del Decreto-Ley de creación, establece que la AISS «se regirá por este Decreto-Ley y por las normas de desarrollo, siéndole de aplicación la excepción establecida en el art. 5.º de la Ley de Entidades Estatales Autónomas», precepto este último que determina aquellas entidades a las que no será de aplicación la Ley en cuestión.
- b) Para el cumplimiento de sus fines la AISS contará, entre otros recursos, con el actual patrimonio de la Organización Sindical, excepción hecha de los bienes privativos de los actuales Sindicatos y Entidades sindicales dotadas de personalidad jurídica propia (art. 3, apartados 1 y 3).
- c) También podrá disponer, para cumplir sus finalidades, de la cuota sindical general, regulada en los arts. 9, ap. 6), y 63, ap. 2), de la Ley Sindical. Dicha exacción tiene carácter legal de exacción parafiscal y se encuentra también excluida del ámbito de aplicación de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, de 26 de diciembre de 1958 (*Vid.* art. 5).
- d) Por último, el art. 3, ap. 2), del ya citado Decreto-Ley, establece que el régimen económico-administrativo del actual patrimonio de la Organización Sindical y de la exacción parafiscal a que hemos hecho referencia será el actualmente vigente en ambos casos, «con las disposiciones que se establezcan reglamentariamente» y «sin que sea de aplicación la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública».

Como puede apreciarse, nos encontramos ante un ente cuyo régimen jurídico se caracteriza por su singularidad, tanto en el orden jurídico-administrativo como en el ámbito jurídico-financiero. En el primero por-



que no le es aplicable la Ley de Entidades Estatales Autónomas —justificadamente según veremos—. En el segundo porque puede disponer de unos fondos, jurídicamente caracterizados como exacciones parafiscales —exacciones que, de acuerdo con el art. 26 de la Ley General Tributaria, tienen naturaleza tributaria y a los que, ello no obstante, no les es de aplicación la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales—. Ambos problemas van, por lo demás, íntimamente unidos, toda vez que, generalmente, el producto de las exacciones parafiscales se ha atribuido a entes cuya filiación jurídico-administrativa era la de entes institucionales. Ello explica que en el momento en el que el legislador español se enfrenta con el problema de la parafiscalidad o, lo que es lo mismo, con la existencia de Haciendas públicas paralelas a la del Estado, tenga que actuar en un doble campo: en el orden jurídico-administrativo —Ley de Entidades Estatales Autónomas—, delimitando la auténtica personalidad jurídica de muchos entes cuya configuración aparecía hasta entonces como algo incierto, y en el orden jurídico financiero —Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales— estableciendo una serie de controles —fundamentalmente la necesidad de que los ingresos de carácter coactivo de que gocen tales entes vengan establecidos por Ley— que trataran de poner orden en el caos hasta entonces dominante y que posibilitaba la obtención de ingresos públicos por parte de estos entes sin sujeción a los controles aplicables a la Administración directa del Estado.

No es fruto del azar que ambas disposiciones fuesen promulgadas en la misma fecha: 26 de diciembre de 1958. El problema no es otro que el de determinar el *status* jurídico —en sus múltiples aspectos: administrativo, laboral, financiero, etc.— de esos numerosos entes que, como consecuencia del intervencionismo estatal —aunque no siempre haya sido ésta la causa desencadenante del fenómeno—, han ido proliferando por doquier. Tal situación plantea problemas de índole jurídico-administrativa y jurídico-laboral, como el del *status* funcional o no de quienes prestan sus servicios en dichas entidades, el régimen disciplinario aplicable a los mismos, régimen de impugnación de sus actos, etc. De otra parte, plantea problemas de índole jurídico-financiera, tales como el de determinar la procedencia de sus fondos, su sujeción o no al principio de legalidad y a los controles presupuestarios y, en definitiva, el problema del restablecimiento de la competencia parlamentaria en orden a su gestión financiera.

Todo ello justifica que el problema que analizamos no pueda resolverse con claridad sin hacer alusión a las causas que han posibilitado el desarrollo de los entes que integran la denominada Administración Ins-



titucional y, al mismo tiempo, de los sistemas a los que se ha recurrido para facilitar a los mismos los fondos que necesitaban para cumplir las finalidades que debían satisfacer.

2. EL INTERVENCIONISMO ECONÓMICO Y LA FRAGMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO FINANCIERO CLÁSICO

La superación de los que habían sido considerados como fines fundamentales del Estado liberal de Derecho y la coetánea intervención estatal en sectores hasta entonces confinados en el marco de la iniciativa privada, condujo no sólo a un replanteamiento de tales fines, sino también a un profundo cambio en la estructura del aparato estatal. El Estado se vio obligado a atribuir o reconocer personalidad jurídico-pública a entes cuya existencia se considera indispensable para la consecución de unos fines que, pese a tener una innegable relevancia pública, excedían con mucho la capacidad de obrar del Estado-persona. Como consecuencia de ello se produjo una notoria descentralización administrativa, cuya finalidad principal fue el obviar la aplicación de unos controles presupuestarios que dificultaban y lastraban considerablemente la pretendida agilidad administrativa exigida por la intervención del Estado en estos nuevos sectores —Vivienda, Obras Públicas, intervención en el ámbito industrial y comercial, etc.

La descentralización administrativa se convierte así en el germen inicial de una Administración paralela a la del Estado, la Administración Institucional, que goza desde un principio de un estatuto jurídico especial, sobre todo en materia económica. Esta sujeción a un estatuto especial se justifica en el hecho de que la misma atribución a estos entes de personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado-persona, recababa y exigía la aplicación de un régimen jurídico distinto del que es propio de ese Estado-persona. Al mismo tiempo, y como consecuencia de lo anterior, se justificaba que estos entes se viesen sujetos a un régimen económico especial, concretado en la inaplicación a su gestión económica de unos rígidos controles públicos, a los que deberían haberse sometido tanto por la naturaleza jurídico-pública de dichos entes, cuanto por el origen público de los fondos de que en muchas ocasiones disponen y, en fin, por el carácter público de los fines que constituyen su razón de ser.

Como puede apreciarse, la atribución de personalidad jurídica se convierte en el expediente técnico a través del cual se justifica esta fragmentación del ordenamiento jurídico público y la consiguiente coexistencia



de diversos regímenes jurídicos en el contexto de una misma Administración Pública.

En realidad, el que la atribución de personalidad jurídica distinta de la del Estado se convierta en causa justificativa de esta atribución de regímenes especiales, sirve para poner de manifiesto hasta qué punto las categorías jurídicas pueden tergiversarse con el paso del tiempo y cumplir unas finalidades muy diversas de aquéllas que, en un principio, constituyeron su razón de ser originaria. En efecto, como ha señalado Ariño¹, el proceso de personificación de los entes públicos comienza en el siglo XIX, a iniciativa de la escuela clásica del derecho público alemán, con la atribución al Estado de una propia personalidad jurídica. Ello tenía una finalidad muy clara: ofrecer al ciudadano la garantía de que el Estado podía responder, en caso de incurrir en responsabilidad patrimonial ante el administrado, y, en consecuencia, el Estado podía ser judicialmente demandado, puesto que la atribución de personalidad posibilitaba la efectividad de estas reclamaciones contra el Estado que, hasta entonces, venían diluyéndose en la nada. En suma, como sostiene Federico De Castro, «la personalidad jurídica del Estado pretende la hazaña de llevar al Estado al plano del Derecho y someterlo a sus normas»².

Sin embargo, a principios de este siglo y, sobre todo, a partir de la primera postguerra mundial y de la crisis de 1929, cuando se consolida el intervencionismo económico, tiene lugar un proceso de personificación o atribución de personalidad jurídico-pública a determinados entes, que tiene una finalidad muy diversa, diríamos que radicalmente antagónica, de la que, en su momento vimos, fue el origen de la atribución de personalidad en el Derecho público. Si con la atribución de personalidad jurídica al Estado se trata de salvaguardar la existencia de un centro de imputación de situaciones jurídicas al que los administrados puedan exigir responsabilidades, con la atribución de personalidad a estos entes institucionales se trata, esencialmente, de obviar y soslayar la aplicación de los principios y controles presupuestarios tradicionales. Así, en aras de una sacralizada agilidad administrativa, se evita la aplicación del principio de reserva de Ley en el establecimiento de ciertas cargas cuya naturaleza es sustancialmente tributaria, pero cuyos beneficiarios son entes distintos del Estado; invocando la necesaria rapidez de gestión

¹ ARIÑO ORTIZ, G.: *La Administración Institucional: origen y personalidad*, en *Revista de Administración Pública*, núm. 63, 1970, p. 94.

² DE CASTRO Y BRAVO, F.: *Formación y deformación del concepto de persona jurídica*. (Notas preliminares para el estudio de la persona jurídica.) Conferencias publicadas con motivo del Centenario de la Ley del Notariado, Madrid, 1964.



se evita el control parlamentario en la gestión de estos fondos; las mismas razones tratan de justificar la no intervención del Tribunal de Cuentas en la fiscalización jurisdiccional de estas actividades, etc.

Por lo demás, junto a este deseo de obviar la aplicación de los controles presupuestarios tradicionales, existen también razones de carácter político que contribuyeron a desarrollar este fenómeno. Así, esta descentralización administrativa, y consiguientemente financiera, se concibe como un medio para dar respuesta a exigencias políticas que reclamaban una auténtica descentralización política. Frente a esta exigencia se descentralizan determinados aspectos de gestión, pero sin transferir o descentralizar los resortes últimos del poder político³.

Los entes a través de los cuales se ha llevado a cabo esta descentralización institucional son, en líneas generales, de dos tipos. De una parte, las corporaciones de derecho público, entes que persiguen la satisfacción de unos fines que, aun siendo propios y peculiares de los miembros que los integran, tienen, al mismo tiempo, una evidente relevancia pública. Es el caso de las Cámaras de Comercio, Colegios profesionales, Cámaras de la Propiedad Urbana, Comunidades de regantes, etc. De otra parte, están los denominados entes fundacionales o entes funcionalmente descentralizados, de los que la categoría más importante en el Derecho español la constituyen los «organismos autónomos»⁴. En rigor, y aun cuando dentro del concepto de Administración Institucional se engloba generalmente a ambos tipos de entes, sin embargo, existe una diferencia sustancial entre ambos. En efecto, los organismos autónomos o entes fundacionales son entes descentralizados en sentido estricto, ya que hasta el momento de atribuírseles propia personalidad jurídica tenían la consideración de meros órganos estatales; por el contrario, en el caso de los entes corporativos, no puede afirmarse que haya auténtica descentralización, puesto que dichos sujetos nunca han estado integrados en el seno de la Administración Pública con anterioridad. En este último caso, el reconocimiento de su personalidad jurídico-pública no es más

³ Según M. HAURIOU, la atribución de personalidad jurídica a los entes institucionales se concibe en Francia como un medio para evitar las exigencias de los partidos socialistas que, invocando la descentralización, querían detentar el poder político. Vid. *La decentralisation par les établissements publics*, en *Rev. polit. et parlam.*, 2.º año, 1895, tomo IV, pp. 56 y ss.

⁴ Esta es la clasificación más generalizada en la doctrina española. Vid. por todos GARRIDO FALLA, F.: *La descentralización administrativa*, Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1967, especialmente pp. 11 y 47. También del mismo autor *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950.



que el reconocimiento explícito por parte del Estado de la importancia de sus actividades. En suma, el proceso seguido es diametralmente opuesto en ambos casos. En el primero se descentraliza una función estatal. En el segundo se eleva a rango de función pública una actividad que hasta entonces permanecía ajena a la propia Administración y no tenía la consideración de fin público⁵. Por otra parte, las diferencias entre ambos tipos de entes son notorias, pues mientras los de carácter corporativo tienen carácter asociativo y responden a la existencia de una comunidad de intereses entre sus miembros, por el contrario, en el caso de los entes fundacionales se carece de dicha base asociativa.

Junto a todas estas razones que explican la profunda conmoción que la aparición de estos entes supuso en su momento en el mundo jurídico —quiebra y ruptura del carácter unitario del ordenamiento público, progresiva atribución de funciones a los mismos y consiguiente fragmentación de una normativa cada vez más dispersa, etc.—, el pretendido carácter autonómico de los mismos ha venido a introducir una nota más de conflictividad en este campo, toda vez que el concepto de autonomía es un concepto típicamente dificultoso de determinar en cuanto a su contenido, por el hecho de que no constituye un concepto nacido en el mundo del derecho, sino proveniente de la sociología, origen que explica la dificultad que entraña el atribuirle un concepto y contenido unívoco y jurídicamente determinable con claridad⁶.

Ahora bien, si desde el punto de vista del Derecho Administrativo la aparición de estos entes institucionales supuso un cambio muy notable⁷, posiblemente las innovaciones jurídicas más importantes se produjeron

⁵ Fenómeno que ha sido señalado por GARCÍA-TREVIJANO, al poner de relieve la incorrección que entraña el englobar bajo un mismo concepto —Administración Institucional— dos fenómenos sustancialmente diferentes, el de la descentralización funcional y el de la descentralización corporativa. Vid. GARCÍA-TREVIJANO Fos, J. A.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1968, II, p. 239.

⁶ CALASSO ha puesto de relieve la contradicción que entraña el hecho de que un concepto no nacido en el mundo del Derecho, haya venido a desarrollar una de las funciones más importantes en la fenomenología del derecho. Vid. la voz "autonomía pública", en *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, p. 356.

⁷ La consolidación en el ámbito del Derecho público del concepto de ente institucional y, paralelamente, de la idea de "Administración Institucional" va encontrando justificación en ciertas corrientes doctrinales que, frente al denominado estatismo jurídico propio del siglo XIX —en virtud del cual el Estado es fuente única de todo Derecho—, admiten la existencia de una pluralidad de fuentes normativas que, aun cuando dentro del ámbito del ordenamiento general, tienen una propia entidad en cuanto que constituyen expresión de determinadas fuerzas sociales. Así surge el denominado "pluralismo jurídico", que encuentra su más aca-



en el ámbito del Derecho Financiero. Esta parcela del ordenamiento, en su concepción tradicional, se encontraba aún, a principios del presente siglo, sensiblemente influenciada por las concepciones demoliberales. Estas concepciones, desde el punto de vista jurídico, tenían una concreción muy clara: a) en materia de ingresos tributarios, el principio de reserva de Ley en el establecimiento de tales ingresos tenía carácter dogmático; poniendo de relieve la primacía de los aspectos formales de la ordenación de los tributos sobre los aspectos sustanciales o de justicia material; b) en materia de gastos públicos, y al margen del también vigente principio de reserva de Ley, se consideraban como elementos fundamentales determinados principios, a través de los cuales trataba de salvaguardarse la primacía del control parlamentario en la gestión financiera del Estado, como forma de hacer realidad las convicciones económicas liberales en virtud de las cuales debía reducirse al mínimo la ingerencia estatal en el sector económico. Tales eran, entre otros, los principios de universalidad presupuestaria, el principio de anualidad presupuestaria, unidad de caja, etcétera.

La definitiva institucionalización de estos entes produjo, por razones obvias, el comienzo de una crisis en estas concepciones tradicionales. Y ello no sólo desde el punto de vista económico, sino que también en el ámbito jurídico el legislador se vio impotente para controlar y encauzar con criterios unitarios este fenómeno.

3. LA CONSOLIDACIÓN Y EL DESARROLLO DE LAS HACIENDAS PARALELAS

Cuando se analiza el régimen jurídico-financiero de los entes-institucionales suele aludirse a dicho fenómeno con el nombre de parafiscalidad.

bada formulación en la obra de SANTI ROMANO, si bien con anterioridad, gracias a la obra de HAURIU, se difundió en Francia la denominada "teoría realista del Derecho", tesis que, aun cuando era sustancialmente análoga a la del profesor italiano, no encontró mayor aceptación debido a la mixtura entre conceptos jurídicos y sociológicos con que apareció formulada, y que le valió el ser muy criticada. En tal sentido, pues, es fundamental la obra de SANTI ROMANO *L'ordinamento giuridico*, de la que existe traducción castellana de SEBASTIÁN y LORENZO MARTÍN-RETORTILLO (Instituto de Estudios Políticos, 1963). Uno de los análisis críticos más importantes acerca de lo que esta obra supuso en la evolución de las ideas jurídicas puede verse en TESSITTORE, F.: *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero iuspublicistico italiano fra Otto e Novecento*, Ed. Morano, Nápoles, 1963. En dicha obra se recoge la opinión de CAPOGRASSI, quien sostiene al respecto que "la intuición más profunda de Santi Romano radica en el hecho de haber visto que el Derecho es esencialmente realidad, que es tal sólo y en la medida en que es real, se realiza y organiza en una sociedad humana".



Sin embargo, tal término, en puridad, designa sólo una parte del fenómeno estudiado, concretamente la relativa a los ingresos percibidos por dichos entes que, teniendo naturaleza coactiva o tributaria, escapan total o parcialmente a las normas que con carácter general son aplicables a los tributos estatales, pero nada significa en relación a los gastos que realizan tales entes y que tampoco se sujetan a las normas generales que regulan los gastos del Estado. De ahí, precisamente, que sea más adecuado hablar de «haciendas paralelas», toda vez que el aludido escapismo a la normativa general se produce no sólo en el ámbito de los ingresos públicos —o de la fiscalidad—, sino también en la esfera de los gastos públicos. Hecho que justifica el que deban analizarse los dos aspectos del mismo fenómeno.

3.1. *Naturaleza jurídica de los ingresos parafiscales*

Cuando los entes institucionales adquieren carta de naturaleza en el Derecho público, se plantea de forma apremiante el problema de determinar los medios económicos con los que puedan realizar sus funciones. Así, junto a sus propios ingresos patrimoniales —en el caso de que los haya y cuyo régimen jurídico no plantea mayores problemas— se les reconoce la posibilidad de recaudar determinadas prestaciones económicas que tienen carácter coactivo o, en otros casos, se les reconoce la posibilidad de disponer de fondos públicos mediante la concesión de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Así, las posibilidades de financiación con cargo a fondos públicos ofrecen un doble aspecto. De una parte, y éste es generalmente el caso de los entes institucionales de carácter corporativo, se les faculta para recaudar determinadas prestaciones económicas que sus propios miembros deberán satisfacer con carácter coactivo —caso de las corporaciones profesionales, de las cuotas a la Seguridad Social, de las cuotas de afiliación sindical, etc.—. Problema que se acentúa, sobre todo, en aquellos casos en los que, como ocurre en el Derecho español, la afiliación a dichos entes reviste carácter obligatorio. En otros casos, la posibilidad de que estos entes, de incierta filiación constitucional, dispongan de fondos públicos se lleva a cabo, como apuntábamos, mediante la concesión de subvenciones consignadas a su favor en los correspondientes Presupuestos Generales del Estado.

Vamos a centrarnos exclusivamente en los ingresos de que pueden disponer, como consecuencia de la atribución de potestades que en su favor ha realizado el Estado y que les faculta para exigir, con carácter



coactivo, ciertas prestaciones económicas a unos sujetos pasivos y, especialmente, a aquéllos que, con carácter obligatorio o voluntario, sean miembros de tales entes. El problema que tales ingresos plantea es el de determinar y esclarecer la verdadera naturaleza jurídica de tales ingresos. Si se concluye en su naturaleza tributaria, deben sujetarse a los principios y normas que regulan los tributos. Si, por el contrario, no revistieran tal naturaleza el escapismo a la normativa general encontraría una mayor justificación.

La polémica doctrinal acerca del carácter tributario o no de las denominadas exacciones parafiscales⁸, se erigió así en el problema clave, de cuya solución dependía el que se aplicaran o no las normas generales aplicables a la actividad financiera del Estado.

El más decidido defensor del carácter específico de tales prestaciones, diferente de las exacciones tributarias, fue Morselli, quien elaboró toda una vasta doctrina que trataba de justificar la existencia, con caracteres propios, de una Hacienda pública institucional, paralela a la Hacienda pública estatal y regida por una normativa específica. Partía Morselli de una constatación elemental: junto a los fines del Estado liberal de Derecho, que tenían un contenido claramente político o primario —defensa exterior, orden público y justicia—, el nuevo Estado intervencionista tiene, además, unos fines de carácter económico social —enseñanza, seguridad social, regulación del mercado económico a través de empresas paraestatales, etc.—. Consecuentemente, los medios para financiar tan diversos fines tienen también que ser muy diferentes. Para la financiación de los fines de carácter político debe recurrirse a un principio —el de capacidad económica—, que tiene carácter de principio general, y en

⁸ El término "parafiscalidad" se utilizó de manera oficial, por vez primera, en el denominado "Inventario Schuman" —*Inventaire de la situation financière, établi sur les instructions de M. R. Schuman, ministre des Finances*— redactado en el año 1946. En la doctrina el primero en emplear dicho término fue LAUFENBURGER, en su trabajo *A propos du point de vue théorique de la Parafiscalité*, en *Revue de Science et Législation Financières*, 1951, vol. 43, p. 340. No obstante, el primer teórico de esta materia fue el italiano MORSELLI, pese a no haber acuñado expresamente dicho término para referirse a la misma. También el Derecho francés acuñó por vez primera una definición de tasa parafiscal. Concretamente el Consejo de Estado, en su *avis* de 11 de mayo de 1954. Según dicho órgano "tasas parafiscales son las detracciones obligatorias, que reciben una afectación específica y que han sido establecidas mediante un acto de imperio, con un fin de orden económico, profesional o social, y que no respetan, total o parcialmente, las reglas generales presupuestarias o tributarias en relación bien al establecimiento de la tasa, a la regulación de su gestión y cuantía, al procedimiento para su financiación o al control de su empleo".



virtud del cual la aportación de los ciudadanos a la financiación de las cargas públicas se realiza sólo en función de su verdadera capacidad económica y, en consecuencia, prescindiendo del beneficio que a los mismos reporte la actividad del Estado. Por el contrario, para financiar los nuevos fines no es válido este criterio, sino que hay que acudir a un principio distinto, el principio del beneficio o del interés, en mérito al cual únicamente están obligados a pagar aquéllos que se benefician o tienen interés en la actividad concreta desarrollada por el ente público en cuestión —es el caso, por ejemplo, de los afiliados a la Seguridad Social, los miembros de un determinado Colegio profesional, los afiliados a la Organización Sindical, etc.—. Así, si el principio de capacidad económica aparece como un principio político, aplicable con carácter general, el principio del beneficio o del interés tiene un contenido distinto y aparece como fundamento, no ya del impuesto tradicional o impuesto político, sino de un nuevo impuesto, el denominado «impuesto económico-social». Como corolario de este razonamiento, concluye Morselli, puede afirmarse que junto a la Hacienda del Estado o Hacienda fundamental existe una Hacienda Institucional o Hacienda complementaria de la anterior, basada en un principio de justicia distinto —el principio del beneficio o del interés— e integrada por categorías jurídicas también distintas —el impuesto económico-social, no el impuesto tradicional o político⁹.

⁹ Vid. MORSELLI, E.: *Il punto di vista teorico della parafiscalità*, en *Archivio Finanziario*, IX, 1960, pp. 219 y ss. Trabajo aparecido ya en 1951 en la *Revue de Science et Legislation Financières*. La tesis de MORSELLI es compartida, entre otros, por LEGA, C.: *Osservazioni sulla natura dei contributi d'assicurazione sociale*, en *Archivio Finanziario*, IV, 1954, p. 142; BUSCEMA, S.: *Gli enti istituzionali nella Finanza regionale*, en *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1955, p. 579, y *Considerazioni sulla parafiscalità e sul suo controllo*, en *Rivista di Politica Economica*, 1956, p. 321; MARTÍN, M.: *La parafiscalità: son rôle, son domaine, son contrôle*, en *Conseil d'Etat, Etudes et Documents*, 1960, vol. 14, p. 285. Por el contrario, la práctica totalidad de la doctrina se ha mostrado reacia a admitir la existencia en las prestaciones parafiscales de caracteres que, desde el punto de vista material o sustancial, permitan diferenciar a estas exacciones de los ingresos tributarios. En tal sentido se manifiestan, entre otros muchos, los autores siguientes: BALEIRO, A.: *Alcuni problemi politici e giuridici della parafiscalità*, en *Archivio Finanziario*, 1954, pp. 5 y ss.; DUVERGER, M.: *Finances Publiques*, 6.ª ed., *Themis*, pp. 94 y ss.; GAUDEMET, P. M.: *Précis de Finances Publiques*, vol. II, Ed. Motchrestien, París, 1970; GIANNINI, M. S.: *I proventi degli enti pubblici minori e la riserva di legge*, en *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1957, XVI, p. 7; TROTABAS, L.: *Ensayo de delimitación del derecho fiscal a través de la distinción entre Derecho público y Derecho privado*, en *Rev. Dcho. Fin. y Hac. Públ.*, núm. 13, 1954, pp. 7 y ss.; ULHOA-CANTO, G.: *Alcuni aspetti giuridico-costituzionali della parafiscalità nel Brasile*, en *Archivio Finanziario*, V, 1955, pp. 36 y ss. En la doctrina española, vid. LÓPEZ



La pretendida existencia de esta diferencia material entre tributo y exacción parafiscal —o entre «impuesto político» e «impuesto económico-social»—, resultado de que ambos institutos se informan en principios diversos, lleva a la conclusión de que es legítima la no sujeción de la actividad financiera de los entes institucionales a los principios y controles aplicables a la Hacienda del Estado y de los entes territoriales menores.

Sin embargo, si se observa con atención puede afirmarse que no existen tales diferencias sustanciales entre ingresos tributarios y exacciones parafiscales. En efecto, de acuerdo con los textos constitucionales que van aprobándose tras la segunda guerra mundial, los caracteres propios de las categorías tributarias se concretan en un triple aspecto: *a)* encuentran su fundamento jurídico en la existencia de una capacidad económica del sujeto pasivo, que se considera idónea para que éste contribuya al sostenimiento de las cargas públicas; *b)* en línea de principio, los únicos titulares de potestades tributarias son los entes públicos de carácter territorial, porque sólo ellos se consideran como entes representativos de intereses generales, y *c)* constituyen medios económicos que se encuentran destinados por naturaleza a la financiación de aquellas actividades dirigidas a la satisfacción de fines de interés general. Así, la facultad de establecer y recaudar tributos supone la manifestación de unas innegables potestades públicas, por lo cual sólo pueden ser titulares de tales potestades aquellos entes que pueden considerarse como representativos de intereses comunitarios. Nos encontramos ante un poder que, aun cuando se haya encauzado jurídicamente mediante el principio de capacidad económica —vetando así las posibles arbitrariedades que podrían cometerse en el ejercicio del mismo—, constituye una manifestación inequívoca del poder público. Precisamente por ello no puede reconocerse el ejercicio de tales potestades a entes que constitucionalmente no aparecen legitimados para su ejercicio, toda vez que no son represen-

BERENGUER, J.: *Los tributos parafiscales*, Madrid, 1965; SAINZ DE BUJANDA, F.: *Estructura política del sistema tributario*, en *Rev. Dcho. Fin. y Hac. Públ.*, 1961, pp. 9 y ss.; TORRES LÓPEZ, V.: *Tributos parafiscales*, en *Rev. Dcho. Fin. y Hac. Públ.*, núm. 67, 1967, pp. 2119 y ss.; VICENTE-ARCHE DOMINGO, F.: *Notas de Derecho Financiero a la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958*, en *Revista de Administración Pública*, núm. 29, 1959, pp. 377 y ss. Son muchos los autores que han puesto de relieve las afinidades entre apogeo de la parafiscalidad y crisis de las instituciones parlamentarias. En tal sentido, afirma BALEIRO —*ob. últ. cit.*, p. 9—, “la parafiscalidad es coetánea a un eclipse de las instituciones democráticas que se produce en el período comprendido entre las dos guerras y durante la última de ellas”.



tativos de esos intereses generales¹⁰. Ello explica por qué no puede reconocerse poder tributario a los entes institucionales y por qué, en último término, la imposición de prestaciones económicas de carácter coactivo no puede encontrar hoy otro fundamento distinto al de capacidad económica, único criterio sancionado constitucionalmente como fuente de legitimación de tales imposiciones coactivas, al margen, claro está, de las que tienen carácter sancionatorio.

En consecuencia, la alusión a un principio de justicia distinto al de capacidad económica, con el fin de justificar la existencia de estas exacciones parafiscales, carece en los ordenamientos constitucionales contemporáneos de toda cobertura constitucional. El hecho de que estos tributos se hayan establecido al margen de la Ley, el hecho de que su gestión y control se realicen con criterios distintos de los que presiden con carácter general la gestión de los tributos, etc., son criterios que únicamente sirven para establecer una diferencia formal entre ingresos fiscales y parafiscales y que, por ello mismo, ponen de relieve la inexistencia de diferencias de carácter sustancial.

En definitiva, nos encontramos ante unas prestaciones económicas que tienen carácter coactivo y cuyo establecimiento no se basa en la capacidad económica de quienes son llamados a satisfacerlas o, lo que es lo mismo, ante prestaciones que, revistiendo naturaleza sustancialmente tributaria, gozan de un estatuto jurídico especial y distinto del que es propio de las primeras¹¹.

3.2. *La ordenación del gasto público en la Hacienda institucional*

Si importantes han sido las alteraciones que en la ordenación del fenómeno tributario produjo la consolidación de las exacciones parafisca-

¹⁰ Hasta tal punto es ello así que algún autor ha afirmado que "en verdad el *ius imperii* es el elemento definitorio del tributo". Vid. ZINGALI, G.: *Il concetto di tributo nella più recente elaborazione giurisprudenziale*, en *Archivio Finanziario*, 1956, p. 221. Esta revitalización de la impronta publicística de las categorías tributarias está, por lo demás, en la base de las nuevas corrientes metodológicas que, superando el concepto obligacional del tributo, lo enmarcan dentro del más amplio concepto de "procedimiento de imposición". Doctrina que acuñada en Italia por obra especialmente de MICHELI, ha tenido también su reflejo en la doctrina española, del que el más reciente es el acabado estudio de RODRÍGUEZ BEREJIO: *Introducción al estudio del Derecho Financiero*, Inst. Est. Fisc., Madrid, 1976.

¹¹ Opinión que es hoy absolutamente pacífica en toda la doctrina y sobre la cual es absolutamente superfluo insistir, desde el momento en que el mismo derecho positivo —art. 26, ap. 2) de la Ley General Tributaria— ha ratificado su naturaleza tributaria.

les, no menor importancia revistió la quiebra que la actividad financiera de los entes institucionales produjo en el ámbito de los principios presupuestarios tradicionales. Es más, cabría afirmar que el motivo fundamental de la atribución de personalidad a estos entes¹² fue, sobre todo, el de poder justificar así la sujeción de los mismos a un régimen presupuestario mucho menos rígido que el aplicable a la Hacienda del Estado, menoscabando las competencias parlamentarias y potenciando las del poder ejecutivo.

En el ámbito jurídico, los principios presupuestarios que informaban la ordenación del gasto público fueron sistemáticamente vulnerados, produciéndose una total ausencia del control parlamentario sobre los gastos realizados por estos entes. Se vulneró el principio de unidad presupuestaria, desde el momento en que los gastos en cuestión no tuvieron reflejo en el Presupuesto General del Estado o, en el mejor de los casos, los Parlamentos se limitaron a conocer, en forma de anexos, el volumen total de tales gastos, sin tener sobre los mismos competencias decisorias. Se infringió también el principio de universalidad y el que vetaba la afectación específica de determinados ingresos a ciertas actividades, etc. Este menoscabo de las competencias parlamentarias era también reflejo de una crisis mucho más profunda: la de la concepción tradicional del Presupuesto, cuyo reflejo más evidente en el terreno hacendístico lo constituye la crisis del equilibrio presupuestario y, en último término, la crisis del concepto tradicional de las funciones que debía realizar la Hacienda pública en el sector público económico¹³.

Puede pensarse que, habida cuenta del carácter puramente formal de los citados principios clásicos, su inobservancia no comportaba graves consecuencias desde el punto de vista de la justicia material, toda vez que el respeto de los mismos tampoco garantizaba en modo alguno la justicia del gasto público, sino simplemente su legalidad. En tal sentido, es cierto que en el ámbito de los ingresos el problema era más grave, puesto que con las exacciones parafiscales de que disfrutaban estos entes

¹² En realidad, nos encontramos ante "entes" absolutamente ficticios, toda vez que la atribución de personalidad no responde, en muchos casos, a la existencia de un sustrato de intereses que justifique el reconocimiento y la atribución de una personalidad jurídica diferenciada de la que tiene el Estado.

¹³ En tal sentido tuvieron importancia decisiva las nuevas concepciones económicas que, a partir de las formulaciones keynesianas, incidieron sobre la configuración tradicional del Presupuesto. Vid. en tal sentido, las obras de LERNER, A. R.: *Teoría económica del control*, Fondo de Cultura Económica, México, 1951, y *Economía del pleno empleo*, Aguilar, Madrid, 1957. Vid., en la doctrina española, LOZANO IRUESTE, J. M.: *Crisis del presupuesto tradicional*, Guadiana, Madrid, 1969.



se vulneraban no sólo principios formales —el principio de reserva de ley, sobre todo—, sino también principios de carácter material —sobre todo el de capacidad contributiva, que tiende «idealmente» a lograr la adecuación entre la contribución y la capacidad económica del sujeto pasivo—, pero no es menos cierto que tales principios formales eran los únicos que existían en materia de gastos públicos, ya que incluso en la actualidad la dogmática jurídica no ha encontrado unos principios materiales de justicia del gasto público —que posibiliten calificar un gasto del Estado como justo o injusto—, tema que sigue siendo regulado en función de la correlación de fuerzas existentes entre los diversos partidos políticos representados en los Parlamentos, y punto, de otra parte, sobre el que las Constituciones no se pronuncian de manera clara. De ahí justamente que la no sujeción a los meritados principios, comportara la absoluta disolución de toda garantía jurídica y sustrajera al control popular el conocimiento efectivo de las actividades a que se habían asignado dichos fondos.

4. LA HACIENDA SINDICAL EN EL DERECHO ESPAÑOL

En el Derecho español el fenómeno que hemos descrito en sus líneas generales tiene también un poderoso reflejo. Si ello es posible, se desarrolla aún con mayor énfasis que en otros ordenamientos, toda vez que las circunstancias económicas que propician el intervencionismo estatal en los más variados sectores coinciden con un período histórico —el que se inicia en 1923—, en el que el control parlamentario es, por circunstancias obvias, inexistente. Así van proliferando sistemas de financiación de determinados servicios públicos que infringen de forma manifiesta el contenido de la vieja Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, si bien es cierto que se registran algunos tímidos intentos de regulación de estas haciendas paralelas, que culminan con la promulgación de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales el 26 de diciembre de 1958¹⁴. Reordenación que se hacía tanto más imprescindible cuanto que la actividad de estos entes no sólo había alterado los principios sobre los que tradicionalmente se asentaba el or-

¹⁴ Con anterioridad a las leyes de 1958, pueden citarse algunas disposiciones cuyo objetivo es precisamente la regularización de dicha situación. *Vid.*, en tal sentido, el Real Decreto de 25 de febrero de 1930; el art. 2 de la Ley de 1 de agosto de 1935; la Ley de 5 de noviembre de 1940; Ley de 13 de febrero de 1943 y Ordenes de 6 de abril y 18 y 19 de junio de 1943; Orden de 28 de septiembre de 1944, etc.



denamiento jurídico-financiero, sino que también había incidido sobre los esquemas básicos del ordenamiento jurídico administrativo tradicional, cuya configuración orgánica se había visto sensiblemente alterada. De ahí que también en esta materia fuese preciso dictar normas que acomodaran la nueva realidad al ordenamiento vigente. Es por ello que la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958, trata de erigirse en punto de partida a partir del cual iniciar la reordenación del sector, tarea que, con posterioridad, irán completando nuevas medidas legales¹⁵.

La reconducción de las exacciones parafiscales al ámbito de la normativa general aplicable a las categorías tributarias tiene unos hitos normativos muy concretos, suficientemente estudiados ya por la doctrina¹⁶, y sobre los que no vamos a extendernos. El punto álgido de este proceso lo representa la citada Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, que establece los puntos principales sobre los que se va a desarrollar todo el proceso. A tal fin, dicha ley actúa en un triple ámbito:

- a) Define lo que entiende por tasa y por exacción parafiscal (art. 1)¹⁷.
- b) Reafirma de forma expresa que «no podrá establecerse ninguna tasa ni exacción parafiscal sino por Ley votada en Cortes» (art. 3), reafirmación que, de otra parte, era innecesaria, puesto que por su misma naturaleza tributaria ya les era de aplicación el principio de reserva de Ley, en virtud de lo dispuesto al respecto en los

¹⁵ Vid., en este sentido, el art. 37, ap. 2) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956; el art. 1, ap. 4) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958; art. 2, ap. 3) de la Ley de funcionarios civiles del Estado; Disposición Final Tercera de la Ley de Bases de Contratos del Estado, etc.

¹⁶ Vid. sobre ello los trabajos de TORRES LÓPEZ, V.: *Los tributos parafiscales*, ob. cit.; FERNÁNDEZ-BUGALLAL: *Tasas y exacciones parafiscales*, Ed. Derecho Financiero, Madrid, 1965, y OLIART ANSON: *Tasas y exacciones parafiscales*, en *Rev. Dcho. Fin. y Hac. Públ.*, núm. 41, 1961.

¹⁷ Según dicho precepto "se considerarán tasas las prestaciones pecuniarias legalmente exigibles por la Administración del Estado, Organismos Autónomos, Entidades de Derecho Público, funcionarios públicos o asimilados, como contraprestación de un servicio, de la utilización del dominio público o del desarrollo de una actividad que afecte de manera particular al obligado". Concepto criticable no sólo por la imprecisión con que se alude a los sujetos activos de estas prestaciones, sino también porque en el apartado siguiente se ratifica dicha imprecisión, cuando al hablar de las exacciones parafiscales alude a un cúmulo de figuras —"derechos, cánones, honorarios y demás percepciones..."—, cuya naturaleza jurídica no es en absoluto unitaria.



arts. 9 y 10 del Fuero de los Españoles y de la Ley de Cortes, respectivamente.

- c) En relación a las tasas y exacciones parafiscales vigentes en el momento de promulgarse la Ley, y que no hubieran sido establecidas por normas de rango legal, se declara su supresión, salvo que se convaliden, mediante Decreto¹⁸, en el plazo de seis meses, contados desde la entrada en vigor de la Ley (disposiciones transitorias 1 y 2).

Con estos principios se establecían las bases para una reordenación de las haciendas paralelas. Sin embargo, el art. 2, ap. 6) de dicha Ley excluía del ámbito de la misma «los recursos de la Organización Sindical», salvo cuando se trate de exacciones recibidas con ocasión del ejercicio por parte de aquélla de funciones delegadas en la misma, de forma expresa, por la Administración del Estado. Unos años más tarde, la Ley General Tributaria, de 28 de diciembre de 1963, que en su art. 26, ap. 2) declaraba de manera expresa la naturaleza tributaria de las exacciones parafiscales, excluía también del ámbito de aplicación de la misma aquellas exacciones establecidas a favor de la Organización Sindical. Esta doble exclusión —que también afectaba a las exacciones percibidas por la Seguridad Social— dejaba subsistente el problema de la ordenación normativa de la parafiscalidad sindical o, al menos, su regulación de acuerdo con la naturaleza que les es propia.

En relación a esta exclusión, que dejaba subsistente el régimen normativo específico de tales prestaciones, hay que formular una doble observación. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que cuando se alude a los «recursos de la Organización Sindical», dentro de dicho concepto se incluyen distintas categorías cuya naturaleza no es en forma alguna unitaria. Así, con tal expresión se aluden a ingresos cuya naturaleza tributaria es muy clara —determinadas exacciones sobre el comercio, industria y servicios—, cuya exclusión se encuentra absolutamente injustificada, ya que su naturaleza jurídico-tributaria exige que, sea quien

¹⁸ Convalidación que, como ya sostuvo VICENTE-ARCHE, es absolutamente criticable, por cuanto el defecto originario —no haber sido creadas por Ley— trata de subsanarse mediante Decreto, disposición de rango normativo inferior y mediante la cual no puede entenderse satisfecho el principio de reserva de Ley. En sentido contrario, es decir, manteniendo la corrección de dicho procedimiento de convalidación. Vid. OLIART: *Tasas y exacciones...*, ob. cit., p. 667. La tesis de VICENTE-ARCHE al respecto se encuentra en su trabajo, ya citado, *Notas de Derecho Financiero...*, ob. cit., p. 403.



sea el beneficiario de tales ingresos, se sujeten al régimen general aplicable a los tributos¹⁹. Ahora bien, junto a estos ingresos, cuya naturaleza tributaria no ofrece duda alguna, existen otros ingresos cuya naturaleza es más controvertida. Nos referimos a las cuotas percibidas por la Organización Sindical de sus afiliados, cuotas que algunos autores²⁰ entienden deben quedar al margen de regulación estatal y dejadas a la competencia estrictamente sindical. En el ordenamiento vigente, el art. 9, ap. 6) de la Ley Sindical de 17 de febrero de 1971, dispone que los sindicados deberán «satisfacer las cuotas sindicales que con carácter general se establezcan y contribuir al sostenimiento de las Entidades y Asociaciones de que sean miembros», cuotas cuyos tipos propondrá el Congreso Sindical y que se regularán por Decreto, según dispone el artículo 63, ap. 2) de la misma Ley. En relación a estas cuotas hay que tener presente, sin embargo, que, a pesar de tratarse de un ente corporativo, representativo de intereses distintos de los del Estado, el hecho de que la afiliación se produzca con carácter obligatorio, es decir, abstracción hecha de cuál sea la voluntad de sus afiliados, introduce una nota de coactividad que se aviene mal con el pretendido carácter corporativo y autonómico, y, en consecuencia, el Estado, que ha atribuido tal poder a la Organización Sindical, debe también velar de alguna manera por la justa asignación y el correcto empleo de tales fondos, garantizando el control sobre los mismos, al más alto nivel. Distinto sería, lógicamente, el supuesto de libertad sindical, en cuyo contexto el Estado no debe ejercer ninguna competencia en materias como la de determinar la cuota a satisfacer por los afiliados que, libremente, se han incorporado a un determinado sindicato y han aceptado el pago de la correspondiente cuota de afiliación, cuestión que en este caso debe ser dejada a la competencia autonómica de los miembros del ente corporativo en cuestión.

¹⁹ Ya en 1958, cuando se promulgó la Ley, se convino por la doctrina en que no existían razones que, desde el punto de vista jurídico, justificaran la exclusión de las exacciones sindicales del ámbito de aplicación de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales. Se reconoció, de forma unánime, que las razones en mérito a las cuales se había operado la exclusión de la parafiscalidad sindical —al igual que la de la parafiscalidad social o de la Seguridad Social— habían sido, fundamentalmente, de tipo político. *Vid.*, por todos, el ya citado trabajo de VICENTE-ARCHE *Notas de Derecho Financiero a la Ley de Tasas*, pp. 389-390.

²⁰ En tal sentido afirma FERREIRO que «las cuotas son el ingreso típico de los Sindicatos. La idea de independencia de éstos pugna con la intervención de la Administración financiera en su gestión, administración y empleo». *Vid.* FERREIRO LAFATZA, J. J.: *Curso de Derecho Financiero español*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975, p. 367.



En segundo lugar, hay que tener presente que, en la misma línea de razonamientos ya apuntados, esta exclusión podría venir justificada por el hecho de que la Organización Sindical no se integra en la estructura orgánica de la Administración del Estado y, en consecuencia, podría pensarse que no le deben ser de aplicación las normas que, mediante los oportunos controles, tratan de asegurar una correcta asignación de los fondos públicos. En efecto, la Organización Sindical se conceptúa como una institución de Derecho Público que no se integra directamente en la Administración del Estado²¹. Sin embargo, el carácter no estatal de tal entidad no impide que el ordenamiento atribuya a la misma potestades de marcado carácter publicístico —como las competencias tributarias a que nos hemos referido— y, lógicamente, si se le atribuyen competencias en orden a la recaudación y gestión de prestaciones tributarias debe convenirse que deben también serle de aplicación las normas que tratan de garantizar el correcto empleo de tales fondos.

En el actual contexto normativo español, la situación en la que se encuentra la AISS es ciertamente singular, sobre todo tras de la aprobación, el 4 de enero de 1977, de la Ley General Presupuestaria, que ha restablecido la competencia parlamentaria en orden a la aprobación de los Presupuestos de la Seguridad Social, que además serán fiscalizables por el Tribunal de Cuentas²². Así, la parafiscalidad sindical aparece en los

²¹ La Ley Sindical de 1971 definió a los Sindicatos como "Corporaciones de Derecho público de base representativa, gozando de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar..." (art. 24, ap. 1), estableciendo, en su art. 32, que "la Organización Sindical, constituida por la integración orgánica del orden completo de Sindicatos y Entidades Sindicales, tiene naturaleza institucional y carácter representativo, gozando de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines". En términos generales, el Sindicato se considera como "entidad natural de la vida social y estructura básica de la comunidad nacional, integradora de los factores de la producción" (art. 4). Esta concepción del Sindicato, unida al claro intento de asimilación de su contenido reivindicativo mediante la sindicación obligatoria y la existencia de un Ministerio de Relaciones Sindicales como "órgano de comunicación entre el Gobierno y la Organización Sindical y los Sindicatos que la integran" (art. 34), son factores que enturbian aún más su verdadera naturaleza de entes de base asociativa y carácter representativo, netamente diferenciables de los órganos insertos en la estructura orgánica de la Administración estatal.

²² Esta Ley, cuya gestación ha sido una de las más azarosas de nuestra reciente historia legislativa, trata de adecuar el ordenamiento jurídico de la Hacienda Pública —contenido en la vieja Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911— a la nueva realidad en que debe actuar el sistema financiero público, "recogiendo las transformaciones y aun los cambios impuestos a la acti-

momentos actuales como el sector más reacio a su regulación por las normas que, con carácter general, tratan de garantizar el correcto empleo de los fondos públicos.

Por último, y aun cuando el tema en sí mismo merece un comentario muy amplio, debemos referirnos a un problema que el Decreto-Ley 19/1976 deja planteado, sin entrar directamente en su solución, pero en relación al cual sienta un precedente criticable. Nos referimos al contenido del art. 3, ap. 2) de dicha disposición, que establece que:

«Tanto el *patrimonio de la Organización Sindical* como los recursos obtenidos con la *exacción parafiscal...* y, en su caso, los bienes que los sustituyan por enajenación, permuta u otro título jurídico, quedarán afectos a los fines señalados en el apartado anterior. *Su régimen económico-administrativo será el actualmente vigente, con las adaptaciones que se establezcan reglamentariamente, sin que sea de aplicación la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública*» (el subrayado es nuestro)²³.

Este precepto trata de resolver, de forma excesivamente apresurada, el problema relativo al régimen jurídico del patrimonio sindical y de la cuota sindical general a que ya nos hemos referido, remitiéndose a futuras disposiciones *de rango reglamentario*. Al margen de las observaciones que, desde el punto de vista de la técnica jurídica, cupiera formular en torno al reiterado y criticable expediente de las autodelegaciones contenidas en los decretos-leyes, es evidente que el regular a nivel regla-

vidad del sector público como consecuencia de la diferente organización y de los requerimientos de la actual sociedad española", según declara en su Exposición de Motivos. (En la misma, y al margen de la incorporación al Presupuesto General del Estado de un presupuesto de la Seguridad Social que, *en forma global*, se somete a la deliberación y acuerdo de las Cortes y posterior fiscalización por el Tribunal de Cuentas, se incorporan al Presupuesto del Estado los presupuestos correspondientes a los organismos autónomos de carácter administrativo, subsistiendo regímenes presupuestarios especiales en el caso tanto de los organismos autónomos que realizan actividades empresariales como en relación a las denominadas Sociedades estatales.

²³ La referencia a la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 1 de julio de 1911, debe entenderse sustituida por la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977, que ha sustituido a la primera, a la que de forma expresa deroga.



mentario problemas como los dos apuntados entraña una degradación normativa absolutamente inconciliable con los más elementales principios que deben informar ambas materias²⁴.

JUAN MARTÍN QUERALT
Profesor Agregado de Derecho Financiero

²⁴ Muy brevemente hemos analizado el problema que plantea el régimen jurídico de ciertos ingresos percibidos por los Sindicatos y que, teniendo carácter tributario, no se sujetan a las normas y principios que, con carácter general, regulan tales ingresos. Estudio aparte merecería la ordenación jurídica de sus ingresos de derecho privado y, mejor aún, de su patrimonio. Estudio que, necesariamente, debería partir del art. 1 de la Ley de la Jefatura del Estado, de 23 de septiembre de 1939, que constituye el punto de arranque de la configuración normativa del actual patrimonio de la Organización Sindical. Dicho precepto dispuso que "todos los bienes y efectos pertenecientes a las organizaciones sindicales relacionadas en las Ordenes de 10 de enero de 1937 y 6 de febrero del mismo año pasarán a ser propiedad de Falange Española Tradicionalista y de las J. O. N. S., cuya Delegación Nacional de Administración los afectará a los gastos de la Delegación Nacional de Sindicatos".



