

PRÓLOGO

Lo que te hace ganar es querer ganar y querer hacer todo lo que toca para ganar. Querer trabajar cuando no te apetece y que la mente esté preparada para asumir las dificultades con el fin de poder superarlas. Sin lugar a dudas, todos los que ganan tienen eso.

Rafael Nadal

Tengo la satisfacción de prologar el presente trabajo, que tiene su origen en la tesis doctoral del autor, de cuya dirección fui responsable, y que mereció para el tribunal que la juzgó la máxima calificación, y que la propuso para Premio Extraordinario. Los motivos de la satisfacción son rotundos y concluyentes, y se fundamentan, como voy a desarrollar a continuación, en la reconocida calidad del trabajo.

Conocí a Enoc Alejandro García Rivera en mi primer viaje a Ciudad Victoria, en la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT), para presentar el Programa de Doctorado en Globalización, Mercados Integrados y Nuevas Tecnologías, fruto del convenio firmado por la UAT y por la Universidad de Burgos para promocionar los estudios de doctorado para los maestros y egresados de la UAT con inquietudes científicas. Recuerdo perfectamente la primera reunión con Enoc Alejandro, en la que nos manifestó a la comisión de selección, integrada también por la doctora Estefanía Jerónimo Sánchez Beato y por el doctor José María García-Moreno, su claro interés por avanzar en su formación jurídica y por hacer carrera universitaria y científica en el área del derecho financiero y tributario. Esta primera impresión fue excelente. Enoc Alejandro tenía muy claros sus objetivos, estaba dispuesto a luchar y trabajar duro para conseguirlos, y nos demostró que conocía las dificultades intrínsecas para formarse como investigador y como profesor universitario doctor. Hoy tenemos el resultado, las primeras impresiones del candidato al Programa de Doctorado se han visto plenamente ratificadas con la adquisición del grado de Doctor, con propuesta unánime para Premio Extraordinario, y que constituye una demostración palpable de la madurez científica de su autor.

Se trata de una obra magníficamente escrita, con rigor científico universitario, sistemáticamente ordenada, en la que se recogen todos los instrumentos legislativos, jurisprudenciales y bibliográficos aplicables, y en la que se proponen, con valentía, propuestas de modificación legal para mejorar la suficiencia financiera de las corporaciones locales, dentro de un marco de mejora y potenciación de la corresponsabilidad tributaria de la administración más próxima a los ciudadanos y los municipios.

El trabajo comienza analizando la estructura del municipio dentro de la organización administrativa de México. El doctor García Rivera analiza los antecedentes legales del régimen constitucional vigente, particularmente las modificaciones de 1983 y 1999 del artículo 115 de la Constitución de 1917. Si bien la reforma de 1999 proporcionó al go-

bierno municipal la facultad de iniciativa legal en materia tributaria, lo que supuso un cierto fortalecimiento de su autonomía financiera, el autor demanda nuevas reformas que conviertan al gobierno local en un verdadero agente dinámico para el desarrollo político, social y económico de sus ciudadanos. El cierto miedo histórico de los gobiernos centrales a la capacidad de los municipios para prestar servicios, en unos casos, y el interés de los mismos gobiernos por dominar las decisiones políticas, sociales y económicas del municipio, por otro, hace que los municipios no hayan alcanzado su plena madurez en el ámbito tributario. No puede desconocerse, sin embargo, que este desarrollo que se propone requiere previamente delimitar con precisión el marco territorial municipal idóneo para que dicha prestación de servicios pueda realizarse de forma óptima y eficaz. El dinero público, justamente por ser de todos, debe administrarse de forma eficiente, y debe garantizar una prestación de niveles equivalente en todo el territorio federal.

Delimitado el marco constitucional, el autor analiza de forma pormenorizada los principios jurídicos reconocidos en la Constitución, con incidencia especial en el principio de legalidad, que se ha llegado a considerar por la doctrina como un auténtico freno al poder tributario de nuestros municipios al carecer éstos de dicha competencia.

Si bien desde un punto de vista formal, como el propio tribunal constitucional ha señalado, puede reconocerse una cierta autonomía local tributaria, su desarrollo pragmático resulta muy cuestionable por la concurrencia y supeditación en su ejercicio al gobierno del estado. Para que el poder tributario de los municipios sea verdaderamente eficiente debe tener la capacidad y la intensidad suficiente para ser instrumento de mejora económica y social de sus vecinos y residentes. No puede olvidarse en este punto que el gobierno local es el más próximo a los ciudadanos y, por tanto, resulta exigible que cuente con la suficiencia económica necesaria para afrontar las demandas de sus vecinos.

En el capítulo III el autor analiza el desempeño del poder tributario local en su marco competencial exclusivo, centrado en el estado de Tamaulipas y en el ayuntamiento de Victoria. Y se pone de nuevo de manifiesto la distancia significativa entre la formalidad legal de la autonomía de los municipios y la realidad de la misma; realidad que demuestra que el poder tributario local en México sigue vinculado al gobierno subcentral, circunstancia que dificulta que el municipio opere realmente como una instancia de gobierno. Si bien el municipio goza de la facultad de iniciativa de ley para fijar sus ingresos, carece de capacidad para su aprobación; capacidad, por cierto, de la que sí gozan los municipios españoles, que dentro del marco general establecido por la Ley de Haciendas Locales pueden modificar los elementos cuantitativos de los tributos en función de sus objetivos financieros. Este ejercicio tributario subraya la autonomía municipal y posibilita la corresponsabilidad fiscal, lo que a su vez permite diferenciar las distintas políticas tributarias de cada municipio según el grado de eficiencia en la recaudación tributaria y en la gestión del gasto público.

El capítulo IV se dedica a los tributos municipales y a su valoración económica. El estudio de estas figuras es la mejor forma de apreciar en toda su extensión las capacidades y las limitaciones del poder tributario municipal en México. De dicha valoración se concluye que los tributos inmobiliarios constituyen la fuente principal de los ingresos municipa-

les propios, objetivo que expresamente se había buscado en la reforma constitucional de 1983, seguidos por los derechos por la prestación de servicios públicos.

El carácter pragmático del autor adquiere su máxima expresión en el capítulo v, dedicado a las propuestas de modificación del poder tributario en México. Ese capítulo responde a la fuerza crítica del autor, que no se limita al análisis legal y doctrinal de la financiación de los municipios, sino que, fruto del conocimiento profesional del procedimiento de gestión tributaria en México, propone con valentía modificaciones puntuales para potenciar la autonomía tributaria de los municipios en su competencia exclusiva. Dentro del marco general de las reformas que el doctor García Rivera propone, debe destacarse como medida de reforzamiento de la autonomía municipal la incorporación de la potestad reglamentaria, con la finalidad de modular, dentro de los límites fijados en la ley, los elementos cuantitativos de los tributos. Con esta medida se reforzaría el poder tributario local mexicano en su área tributaria exclusiva. Sin duda alguna, la incorporación de las medidas propuestas por el autor contribuirían significativamente a potenciar la suficiencia y la autonomía financiero-tributaria de los municipios de México.

La valentía de los planteamientos presentados por el doctor García Rivera resulta encomiable, por lo que debo ratificar, una vez más, la satisfacción por prologar este trabajo científico. El autor demuestra en este trabajo el profundo conocimiento de la normativa jurídica aplicable, el manejo adecuado de las aportaciones doctrinales en esta materia tan compleja y difusa, y el perfecto conocimiento de la realidad de la gestión tributaria. Tenemos delante un estudio que ha requerido un esfuerzo considerable y una capacidad digna de elogio, que se ha realizado, como hemos dicho, con reglas metodológicas rigurosas y con una estructura muy acertada para entender y profundizar en los temas propuestos.

El autor nos presenta, además, un trabajo multidisciplinar y de derecho comparado. Se analizan antecedentes, normativas, doctrina científica y jurisprudencial de derecho constitucional, derecho tributario, derecho municipal y de derecho administrativo de los ordenamientos de México y España. El autor ha conseguido demostrar, una vez más, que el derecho no está constituido por compartimentos estancos, sino que es una realidad global, en cuyo análisis y aplicación han de utilizarse elementos de distintas procedencias. El resultado final es un trabajo digno de alabanza y de pleno reconocimiento.

Quiero aprovechar también esta oportunidad para felicitar a la Universidad Autónoma de Tamaulipas, por la apuesta que en su día inició para facilitar a sus maestros y profesores la consecución del grado de doctor, éxito personal y colectivo que revierte de forma inmediata, y debidamente multiplicado, a la sociedad científica en su conjunto. En materia científica, no puede olvidarse que la apuesta por la formación de los profesores es la mejor garantía para la transferencia del conocimiento a toda la sociedad. Sólo así se podrá avanzar en el desarrollo económico, tecnológico y social de todos los ciudadanos.

José Luis Peña Alonso, Vicerrector de Economía y Relaciones
con la Empresa de la Universidad de Burgos,
Burgos, enero de 2015