TEMA 1. EL DERECHO FINANCIERO: CONCEPTO Y CONTENIDO. LA HACIENDA PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

Apuntes del tercer ejercicio del Cuerpo Técnico de Hacienda

1. EL DERECHO FINANCIERO: CONCEPTO Y CONTENIDO **1**

1.1. CONCEPTO Y AUTONOMÍA 1

1.2. CONTENIDO 1

2. LA HACIENDA PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA **2**

2.1. EL DEBER DE CONTRIBUIR Y EL GASTO PÚBLICO 2

2.2. LA POTESTAD TRIBUTARIA Y LA RESERVA DE LEY 3

2.3. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 3

2.4. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA DEUDA PÚBLICA 4

2.5. LA PLANIFICACIÓN Y EL PATRIMONIO PÚBLICO 5

2.6. EL TRIBUNAL DE CUENTAS 5

Todos los derechos reservados. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de CENOP - Centro de Oposiciones, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra o al autor (contacto@cenop.es).

1. EL DERECHO FINANCIERO: CONCEPTO Y CONTENIDO

1.1. CONCEPTO Y AUTONOMÍA

La doctrina define el **Derecho financiero** como la rama del Derecho público que regula la **actividad financiera** de los entes públicos: obtener ingresos, gestionar su patrimonio, gastar y endeudarse. La Constitución Española (CE) atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «**Hacienda general y Deuda del Estado**» (art. 149.1.14.ª CE).

La doctrina lo considera una rama **autónoma** porque tiene objeto propio, principios propios (los del art. 31 CE y la reserva de ley del art. 133 CE) y dos leyes de normas generales:

- La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) establece «los **principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español**» y se aplica a todas las Administraciones tributarias con el alcance que se deriva del art. 149.1.1.ª, 8.ª, 14.ª y 18.ª CE, sin perjuicio de las leyes que aprueban el Convenio y el Concierto Económico en vigor en Navarra y en el País Vasco (art. 1.1 LGT).

- La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) regula «el régimen **presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero** del sector público estatal» (art. 1 LGP).

La LGT establece también los principios y las normas jurídicas generales que regulan las actuaciones de la Administración tributaria por aplicación en España de la normativa sobre **asistencia mutua** entre los Estados miembros de la Unión Europea o en el marco de los convenios para evitar la doble imposición o de otros convenios internacionales (art. 1.2 LGT).

Forman parte del **sector público estatal** la Administración General del Estado y el sector público institucional estatal (art. 2.1 LGP), así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, sin personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado (art. 2.3 LGP). El sector público estatal se divide en sector público **administrativo, empresarial y fundacional** (art. 3 LGP).

1.2. CONTENIDO

El contenido del Derecho financiero se reparte, según la doctrina, en cuatro partes. Las dos primeras son los ingresos y gastos, y las otras dos, el patrimonio y el crédito:

- **Derecho presupuestario**: ingresos y gastos previstos y su ejecución, con la Ley de Presupuestos como centro (art. 134 CE; art. 1 LGP).

- **Derecho tributario**: los tributos y el sistema tributario estatal, que la LGP somete a «su normativa específica» (art. 4.2.a) LGP).

- **Derecho patrimonial**: la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) establece las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas y regula, de conformidad con el art. 132 CE, la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado (art. 1 LPAP). El patrimonio de las Administraciones públicas es «el conjunto de sus bienes y derechos» y no incluye el dinero, los valores, los créditos ni los demás recursos financieros de su hacienda ni, en las

Todos los derechos reservados. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de CENOP - Centro de Oposiciones, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra o al autor (contacto@cenop.es).

entidades públicas empresariales y entidades análogas dependientes de las comunidades autónomas o corporaciones locales, los recursos que constituyen su tesorería (art. 3 LPAP).

- **Derecho del crédito público**: la **Deuda del Estado** es el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado mediante emisión pública, concertación de operaciones de crédito, subrogación en la posición deudora de un tercero o cualquier otra operación financiera, para financiar sus gastos o constituir posiciones activas de tesorería (art. 92 LGP). Su creación ha de ser **autorizada por ley** (art. 94.1 LGP; art. 135.3 CE).

El art. 4.1 LGP aplica el régimen económico y financiero de la LGP al sector público estatal, sin perjuicio de las especialidades de otras normas especiales y de la normativa comunitaria. Se someten en particular a su **normativa específica**, según el art. 4.2 LGP, estas ocho materias:

- el sistema tributario estatal;
- los principios y normas del régimen jurídico del sistema de la Seguridad Social, y el establecimiento, reforma y supresión de las cotizaciones y prestaciones;
- el régimen jurídico general del patrimonio del sector público estatal y la regulación de los demanios especiales;
- el régimen general de las relaciones financieras entre el sector público estatal y las comunidades autónomas y entidades locales;
- el régimen jurídico general de las Haciendas locales;
- los principios básicos y las normas fundamentales de las ayudas o subvenciones concedidas por el sector público estatal con cargo a sus presupuestos o a fondos de la Unión Europea;
- el régimen general de la contratación del sector público estatal;
- el régimen de contracción de obligaciones financieras y de realización de gastos, en las materias que por su especialidad no estén reguladas en la LGP.

Son supletorias las demás normas de derecho administrativo y, en su defecto, las de derecho común (art. 4.3 LGP).

2. LA HACIENDA PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

2.1. EL DEBER DE CONTRIBUIR Y EL GASTO PÚBLICO

El art. 31 CE recoge, en su apartado 1, el deber de contribuir:

> ***«Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.»***

Nombra, por tanto, el criterio de reparto (**capacidad económica**), un sistema tributario **justo**, los principios que lo inspiran (**igualdad y progresividad**) y un límite (**no confiscatoriedad**). La

Todos los derechos reservados. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de CENOP - Centro de Oposiciones, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra o al autor (contacto@cenop.es).

territorialidad no figura entre ellos. Los principios de la ordenación y de la aplicación del sistema tributario del art. 3 LGT se estudian en el tema 3.

El apartado 2 aplica al gasto otros criterios: «El gasto público realizará una asignación **equitativa** de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de **eficiencia y economía**» (art. 31.2 CE).

El apartado 3 consagra la **reserva de ley** de las prestaciones: «Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley» (art. 31.3 CE).

2.2. LA POTESTAD TRIBUTARIA Y LA RESERVA DE LEY

El art. 133 CE reparte la potestad tributaria y fija la legalidad del gasto:

> ***«1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.»***
>
> ***«2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.»***
>
> ***«3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.»***
>
> ***«4. Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.»***

La potestad **originaria** es exclusiva del Estado; las comunidades autónomas y las corporaciones locales **establecen y exigen** tributos con arreglo a la Constitución y las leyes. El beneficio fiscal exige **ley**, no ley orgánica.

La Ley de Presupuestos tiene un límite propio: «La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea» (art. 134.7 CE).

Hay dos reglas más sobre los tributos autonómicos. Las diferencias entre los Estatutos «no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales» (art. 138.2 CE). Y las comunidades autónomas «no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre **bienes situados fuera de su territorio** o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios» (art. 157.2 CE).

2.3. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

El art. 134 CE une ingresos y gastos en los Presupuestos Generales del Estado:

- Corresponde al Gobierno su elaboración, y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación (art. 134.1 CE).
- Tienen carácter **anual**, incluyen la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y consignan el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado (art. 134.2 CE).
- El Gobierno los presenta ante el Congreso de los Diputados al menos **tres meses** antes de la expiración de los del año anterior (art. 134.3 CE).

Todos los derechos reservados. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de CENOP - Centro de Oposiciones, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra o al autor (contacto@cenop.es).

- Si la Ley de Presupuestos no se aprueba antes del primer día del ejercicio económico, se consideran **automáticamente prorrogados** los del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos (art. 134.4 CE).

- Aprobados los Presupuestos, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio (art. 134.5 CE).

- Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requiere la **conformidad del Gobierno** para su tramitación (art. 134.6 CE).

- La Ley de Presupuestos **no puede crear tributos** (art. 134.7 CE).

2.4. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA DEUDA PÚBLICA

El art. 135 CE, en la redacción de la reforma de 27 de septiembre de 2011, dispone:

Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de **estabilidad presupuestaria** (art. 135.1 CE).

El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un **déficit estructural** que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros. Una **ley orgánica** fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas en relación con su producto interior bruto, y las Entidades Locales deberán presentar **equilibrio presupuestario** (art. 135.2 CE).

El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar **autorizados por ley** para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para intereses y capital de la deuda se entienden siempre incluidos en el estado de gastos y su pago goza de **prioridad absoluta**, y no pueden ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. El volumen de deuda del conjunto de las Administraciones, en relación con el producto interior bruto del Estado, no podrá superar el valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 135.3 CE).

Los límites de déficit estructural y de deuda solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por **mayoría absoluta** de los miembros del Congreso de los Diputados (art. 135.4 CE).

Una **ley orgánica** desarrollará estos principios y la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones en materia de política fiscal y financiera. Regulará en todo caso la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las Administraciones, los supuestos excepcionales de superación y la forma y plazo de corrección de las desviaciones; la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural; y la responsabilidad de cada Administración en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (art. 135.5 CE).

Todos los derechos reservados. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de CENOP - Centro de Oposiciones, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra o al autor (contacto@cenop.es).

Las comunidades autónomas, de acuerdo con sus Estatutos y dentro de los límites de este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias (art. 135.6 CE).

La ley orgánica de este artículo es la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

2.5. LA PLANIFICACIÓN Y EL PATRIMONIO PÚBLICO

El art. 131.1 CE permite que el Estado, **mediante ley**, planifique la actividad económica general «para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución». El Gobierno elabora los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le suministren las comunidades autónomas y con el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas, y se constituye un Consejo cuya composición y funciones se desarrollan por ley (art. 131.2 CE).

El art. 132 CE ordena los bienes públicos:

- La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de **dominio público** y de los comunales, inspirándose en los principios de **inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad**, así como su desafectación (art. 132.1 CE).

- Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la **zona marítimo-terrestre**, las **playas**, el **mar territorial** y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental (art. 132.2 CE; art. 5.2 LPAP).

- Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación (art. 132.3 CE).

2.6. EL TRIBUNAL DE CUENTAS

El art. 136 CE configura el control externo de la Hacienda Pública:

- El **Tribunal de Cuentas** es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público. Depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado (art. 136.1 CE).

- Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rinden al Tribunal y son censuradas por él. Sin perjuicio de su propia jurisdicción, remite a las Cortes Generales un **informe anual** en el que comunica, cuando proceda, las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido (art. 136.2 CE).

- Sus miembros gozan de la misma independencia e inamovilidad y están sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces (art. 136.3 CE).

- Una ley orgánica regula su composición, organización y funciones (art. 136.4 CE).

Todos los derechos reservados. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de CENOP - Centro de Oposiciones, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra o al autor (contacto@cenop.es).