



LECCIÓN 6. LAS FUENTES DEL ORDENAMIENTO FINANCIERO.

Derecho Financiero I.

Dra. Pura Peris

Dra. Purificación Peris García
Derecho Financiero y Tributario I
Curso 2010/2011

EL LUGAR DE LA LEY EN EL ORDENAMIENTO FINANCIERO

- Intímamente vinculado con el principio de reserva de ley.
- SISTEMA DE FUENTES: ART. 7 LGT Los tributos se registrarán:
 - CE.
 - Por los tratados o convenios internacionales y normas que dicte la Unión Europea y otros organismos internacionales o supranacionales.
 - LGT
 - Leyes reguladoras de cada tributo y por las demás Leyes que contengan disposiciones en materia tributaria.
 - disposiciones reglamentarias
 - Tendrán carácter supletorio las disposiciones generales del derecho administrativo y los preceptos del derecho común.



FUENTES

- **LA LEY.**
 - EL LUGAR DE LA LEY EN EL ORDENAMIENTO FINANCIERO.
 - ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.
 - LA LEY ORGÁNICA EN EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO.
- LOS TRATADOS INTERNACIONALES.
- MODIFICACIONES TRIBUTARIAS POR LEY DE PRESUPUESTOS.
- **OTRAS NORMAS CON RANGO DE LEY. DECRETO LEY, DECRETO LEGISLATIVO.**
- **EL REGLAMENTO.**
- Otras manifestaciones
 -) ÓRDENES INTERPRETATIVAS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS.
- **DERECHO SUPLETORIO.**
- **COSTUMBRE Y PRECEDENTE ADMINISTRATIVO.**
- **PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.**
- **JURISPRUDENCIA.**



EL LUGAR DE LA LEY EN EL ORDENAMIENTO FINANCIERO

- profundo arraigo por varias razones.
 - por su conexión con otros principios constitucionales como el de jerarquía normativa y la de seguridad jurídica.
 - El principio de seguridad jurídica no sería operativo si no se respetará el principio de reserva de ley.
- CE: reserva de ley en el ámbito financiero. arts. 31.3, 133 y 134.



ALCANCE DE LA RESERVA DE LEY.

- qué prestaciones están amparadas por la garantía del principio
 - cualquier prestación patrimonial de carácter público, es un concepto más amplio que el del tributo.
- qué elementos de la prestación deben ser regulados con baza en el mencionado principio.
 - cubre los elementos esenciales del tributo. Establecimiento de la prestación se entiende no solo su creación sino también su regulación esencial. (STC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987).
 - Art. 8 LGT
- Existe cualidad en la ley?



LA LEY ORGÁNICA EN EL ORDENAMIENTO FINANCIERO

- existen determinadas materias que, no sólo están sometidas a reserva de ley sino que esa ley debe ser orgánica.
- art. 81 CE.
 - " Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la CE.



SUPUESTOS ESPECÍFICOS

- celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la CE.
 - UE.
- art. 136 CE. LO composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas
- competencias que en materia financiera atribuye la CE a las CCAA (LOFCA LO 8/1980)



LOS TRATADOS INTERNACIONALES

ARTS. 93 A 96 CE

- los que necesiten autorización previa por ley orgánica. Art. 93 CE
 - " mediante ley orgánica se podrá autorizar a la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución."
- los que necesitan previa autorización de los Cortes generales. art. 94 CE. apartados c) d) y e)
 - que afectan a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I
 - que implican a obligaciones financieras para la Hacienda Pública
 - que suponen modificación o derogación de alguna ley o exigen medidas legislativas para su ejecución
- los que únicamente concluidos el Congreso y el Senado son informados. cláusula residual



LA LEY DE PRESUPUESTOS.

- MODIFICACIONES DE TRIBUTOS POR LEY DE PRESUPUESTOS. REMISIÓN.
- Limitación constitucional. arte. 134.7. CE.
- finalidad : evitar que el ejecutivo pueda realizar modificaciones en los tributos sin el aquiescencia de los Cortes generales.



OTRAS NORMAS CON RANGO DE LEY

- Dos son los supuestos:
 - normas dictadas por razones de urgencia o necesidad de que no pueden esperar a la intervención del legislativo: o decreto-ley.
 - normas que el Gobierno dicta como consecuencia de la expresa delegación del poder legislativo: o decreto legislativo.



DECRETO-LEY

- art. 86 CE
 - " en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de D-L y
 - que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las CCAA ni al derecho electoral general".
- Muy discutido por la doctrina.
- Diferente posicionamiento en el ordenamiento tributario y en el presupuestario



DECRETO-LEY EN MATERIA TRIBUTARIA

- controversia : tenor literal /interpretación correctiva. Teorías y evolución
- Postura restrictiva. SALAS HERNANDEZ
 - el D-L no puede entrar a regular ningún aspecto de la materia tributaria directamente ni puede indirectamente afectar a la mencionada materia. un D-L que no regule directamente un tributo pero afecte de alguna manera al deber de contribuir sería inconstitucional. (desastre natural no posibilidad establecer exenciones) anulación del D-L.



DECRETO-LEY EN MATERIA TRIBUTARIA

- Teorías y evolución (cont)
- interpretación teleológica. GARCIA DE ENTERRIA
 - el D-L no puede entrar a regular las materias reservadas a ley Orgánica, pero sí en las que no exista esta reserva. Asimila reserva de ley a preferencia de ley.
- MARTIN QUERALT.
 - conexión el principio de reserva de ley ordinaria con el ámbito vedado al decreto ley. Crítica se vincula la utilización del D-L con el ámbito del reglamento. Excesivo formalismo.



DECRETO-LEY EN MATERIA TRIBUTARIA

- Teorías correctivas. Palao Taboada y Pérez Royo
 - PALAO conexión: contenido esencial del deber de contribuir. el Decreto ley puede regular materias tributarias siempre que no efecto a este contenido esencial.
 - PÉREZ ROYO, el deber de contribuir no debe considerarse como alguna cosa aislada sino que debe contemplarse en todo el sistema tributario hay que analizar en cada uno los supuestos si se vulnera o no el deber de contribuir.



DECRETO-LEY EN MATERIA TRIBUTARIA

- ¿Cuál ha sido la postura DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL en esta materia?
 - dos fases en la labor del TC 1983 A 1987 punto de inflexión stc 182/1997.
- primera fase: parece seguir la opinión de Martín Queralt.
- 6/1983, de 4 de febrero
 - del examen conjunto de los arts. 31, 86.1 y 133, se deduce que no toda regulación tributaria por D-L se inadmisiblesino tan solo aquella que vaya en contra de la reserva de ley.
 - La reserva de ley abarca la creación ex novo del tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo
 - es obvio, continúa el TC que el establecimiento de exenciones o bonificaciones se sitúa dentro de la reserva de ley, pero no cualquier otra regulación de las mismas, ni su supresión o reducción.
 - Conclusión Por esto la reducción de bonificaciones por D-L se perfectamente constitucional. "razón de estado"



DECRETO-LEY EN MATERIA TRIBUTARIA

- STC 182/1997: acoge con claridad la postura PEREZ ROYO
- la cláusula “no podrán afectar” debe ser entendida en modo tal que no reduzca a la nada el D-L ni permita que por esta vía se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades.
- El límite material no es el principio de reserva de ley sino la configuración constitucional del deber de contribuir. No hay que atender a si se regulan elementos esenciales o no sino a si con la regulación del D-L se ha afectado a este deber constitucional.
- Por tanto el decreto-ley no puede incidir en aquellos aspectos esenciales de los tributos que incidan en la carga tributaria (contenido del deber de contribuir).
- Esta doctrina hace que se tenga que ir caso por caso analizando las posibles injerencias de los Decretos-leyes en el deber de contribuir.



DECRETO LEY EN MATERIA PRESUPUESTARIA.

- El problema se encuentra restringido a los presupuestos.
- problemática totalmente distinta a la planteada en el ámbito tributario
- problema competencial ya que la aprobación de los Presupuestos generales del estado el corresponde a los Cortes.
- A pesar del título competencial en la práctica han dado decreto leyes los que han establecido regulaciones presupuestarias.
- Pero es distinto que se regulen aspectos presupuestarios a que se regulan los presupuestos por D-L.
- Por todas: STC 126/1987, de 26 de junio.



DECRETO LEGISLATIVO

- arts. 82 y ss CE.
- dos supuestos
 - formación de texto articulados. tiene como fundamento una Ley de bases en la que se dan las directrices del que tiene que regularse por decreto legislativo
 - formación de texto refundidos. recopilación de las normas existentes en una determinada materia que el legislativo encarga al ejecutivo.



DECRETO LEGISLATIVO

- debe existir una habilitación, una delegación legislativa.
- se debe establecer tanto la materia a regular como el plazo para realizar esta regulación y el sujeto que la realizará.
- la delegación legislativa se agota con el transcurso del tiempo o con el ejercicio de la delegación por parte del Gobierno, pero no cabe una prórroga del plazo.
- A excepción de las materias reservadas a ley orgánica es perfectamente admisible en el ordenamiento financiero la existencia de los decretos legislativos.



EL REGLAMENTO

- Concepto: disposición de carácter general. aprobada por el ejecutivo, que forma parte del ordenamiento jurídico y que se erige en fuente del ordenamiento.
- límites la CE y las leyes (STC 14 de junio de 1982).
- relación entre la ley y el Reglamento: jerarquía
 - el reglamento no puede regular materias reservadas a la ley.
- el principio de preferencia de ley.
 - Este principio implica que aún no existiendo una reserva de ley en la materia en cuestión, si se regula por ley, el reglamento no puede ir en contra del dispuesto por la misma.
- En nuestro ordenamiento, no caben los reglamentos autónomos, sino únicamente los reglamentos que desarrollen aspectos de una ley y estos no pueden sobrepasar el ámbito marcado en la ley para el desarrollo.



ÓRDENES INTERPRETATIVAS Y CIRCULARES

- La potestad reglamentaria ministerial se puede concretar en los siguientes términos:
 - La Ministra de EyH puede, al igual que el resto de Ministros, dictar normas reglamentarias en todo el que se refiere a la esfera interna de su departamento. En definitiva reglamentos organizativos no normativos.
 - En el ámbito externo , puede dictar disposiciones para casos concretos pero no generales que afecten a los derechos y deberes de los contribuyentes.
 - tiene potestad para dictar disposiciones interpretativas. Estas disposiciones sieso de obligado acatamiento para los órganos de gestión de la Administración pública.



ÓRDENES INTERPRETATIVAS Y CIRCULARES

- notas características de las órdenes interpretativas
- sólo tienen eficacia interna, pero no frente a los administrados.
- se limitan a interpretar, por lo tanto no pueden ni alterar ni modificar el texto normativo objeto de interpretación.
 - Si ocurre esta situación ya no nos encontramos ante una orden sino una norma reglamentaria de desarrollo que se nula de pleno derecho por proceder de un órgano manifiestamente incompetente.
- los efectos de la orden interpretativa se retrotraen al momento de entrada en vigor de la norma interpretada.
 - El contribuyente que actúe de acuerdo con una orden interpretativa queda eximido de responsabilidad por la comisión de infracciones tributarias consecuencia de la interpretación.
- las órdenes ministeriales no son normas jurídicas sino únicamente instrucciones que las autoridades superiores imponen a sus subordinados en virtud de la jerarquía.



CIRCULARES.

- Instrumento mediante el cual los órganos superiores imparten directrices a los órganos inferiores.
- ámbito: orden jerárquico . No son normas jurídicas.
- Este concepto, en principio tan claro se ha visto enturbiado por las consecuencias efectivas que estas circulares han podido llegar a tener en las relaciones contribuyentes-administración.
- El TC se ha pronunciado sobre este tema sentencia STC 27/1983, de 20 de abril.



CIRCULARES

- En esta sentencia se pone de manifiesto el carácter espiritualista de nuestro ordenamiento y en consecuencia la imposibilidad de determinar la verdadera naturaleza de una disposición atendiendo a solo al ropaje formal sin atender al mismo tiempo al contenido de la misma y a la competencia del acto que dicta la circular.
- así, si el órgano del que salió la circular solo tiene competencia normativa habrá que atribuir a la circular carácter de norma ya que de lo contrario sería nula.
- Si el órgano solo tiene potestad jerárquica hay que atribuirle carácter interno exclusivamente.
- Si el órgano tiene tanto potestad normativa como jerárquica habrá que atribuirle la carácter de norma o acto interno atendiendo a la finalidad perseguida por la circular.



DERECHO SUPLETORIO Y OTRAS FUENTES

- **art. 7.2. LGT. Art. 1.2 LGP.**
 - Derecho Público (Administrativo)
 - Derecho común (Civil, Mercantil, Laboral)
- **La costumbre:**
 - sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada (1.3 CC).
- **Precedente administrativo y práctica (o uso) administrativa.**
 - No son fuentes pero pueden tener alguna eficacia (consultas)



OTRAS FUENTES ART. 7.2 LGT/ 1.1 Cc

- **Los principios generales del Derecho:** informan el ordenamiento jurídico y se aplican en defecto de ley o costumbre (1.4 CC).
 - fundamentan el orden jurídico.
 - orientan la labor interpretativa.
 - actúan como fuente en defecto de ley o costumbre.
- **La jurisprudencia:** (reiterada) del **TS** y del **TC** (5.1 LOPJ)
 - *(TS: complementa el ordenamiento jurídico / 1.6 CC).*
 - *TC: fuente del ordenamiento*
 - TJCE: fuente complementaria del Derecho.

