

DR 20 02

Seguidamente escuchen el espacio de Hacienda Pública II. Don José López Berenguer les habla del derecho financiero y la Constitución. Uno de los objetivos de estos guiones radiofónicos es comentar aquellas disposiciones legislativas que vayan apareciendo a lo largo del curso académico y que tengan interés para la disciplina.

Pues bien, ninguna disposición legislativa tan importante como la Constitución que han aprobado las Cortes Generales el pasado día 31 de octubre, aunque todavía esté pendiente del referéndum nacional. Vamos a dedicar el guión de hoy y el de días sucesivos al análisis de aquellas normas y principios contenidos en la Constitución que afectan al derecho financiero y tributario, es decir, a lo que en el futuro será el derecho constitucional financiero del Estado español. Y en el día de hoy concretamente, para iniciar esta serie, vamos a referirnos a las fuentes del derecho financiero tal y como han quedado configuradas después del texto de la Constitución.

Respecto de estas fuentes, la Constitución establece una serie de principios y luego una serie de normas. Analicemos los principios y luego veamos las normas y las categorías de fuentes del derecho financiero y tributario que la Constitución establece. Ciertamente que estos principios no son específicos para el derecho financiero, son válidos también para las otras ramas del derecho, pero ello no es óbice para que contemplemos y los analicemos aquí.

En el artículo 9, párrafo 3º de la Constitución, entre otros, se destacan los siguientes principios aplicables a las normas jurídicas. En primer lugar, el de jerarquía normativa. El segundo, el de publicidad de las normas.

Tercero, el de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Y en cuarto lugar, el principio de seguridad jurídica. Anticipemos que no todos estos principios son nuevos, simplemente se han elevado a la categoría constitucional.

Han pasado de ser normas de derecho positivo ordinario a pasar a normas constitucionales con el rango que ello significa. Veamos la idea fundamental de estos principios que se han expuesto. El principio de jerarquía normativa indica que las normas deben aplicarse según un determinado rango cuando exista oposición entre unas y otras.

Conocido es, por otras disciplinas jurídicas, que el rango viene establecido a su vez por la categoría de la ley o de la fuente que establece la norma. Después de nuestra Constitución podríamos establecer el siguiente rango general de normas. Primera, la propia Constitución.

En segundo lugar, las leyes que se denominan orgánicas en dicha Constitución. En tercer lugar, las leyes ordinarias y podríamos asimilar a las leyes ordinarias los decretos leyes y los decretos legislativos. En cuarto lugar, aquellas disposiciones que no tienen rango de ley y que son disposiciones administrativas.

La Constitución no contempla las fuentes no escritas del derecho financiero y tributario y por eso las omitimos en esta consideración. El segundo de los principios era el principio de publicidad. Este lo exige la Constitución también en el párrafo tercero del artículo noveno y coincide sustancialmente con el artículo segundo, párrafo primero del Código Civil, según el cual las leyes entrarán en vigor a los 20 días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado si en ellas no se dispone otra cosa.

El tercero de los principios, este ya de más interés para nuestra disciplina, es el de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, que también se contempla en el artículo noveno, párrafo tres. Esta disposición constitucional modifica en cierto sentido el párrafo tercero del artículo segundo del Código Civil, pues el Código Civil dice que las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieran lo contrario, es decir, las leyes pueden concederse efectos retroactivos a sí mismas. Ahora bien, una vez publicada la Constitución, aquellas leyes que tengan efectos sancionadores o que no sean favorables a los derechos individuales o que sean restrictivas de los derechos individuales no pueden tener efecto retroactivo.

Entendemos que en esta categoría de normas o de leyes se encuentran las disposiciones tributarias bien porque establezcan tributos, bien porque supriman exenciones, bien porque establezcan sanciones. Ninguna ley, a pesar de lo que dice el Código Civil, una vez promulgada la Constitución, podrá dictarse con efecto retroactivo en estas materias de carácter tributario. Con lo cual, se garantiza más otro principio del cual ya hablaremos, el principio de seguridad jurídica y el principio de legalidad de las normas tributarias.

Y existe un cuarto principio que antes los enumeramos, el principio de seguridad jurídica del cual acabamos de hablar, según el cual todos los individuos tienen el derecho de recurrir ante los tribunales cuando crean que sus derechos están lesionados, bien ante el Tribunal Constitucional cuando recurran contra una ley que crean que no tiene el rango de ley constitucional, bien ante los tribunales ordinarios de justicia o bien ante cualesquiera otros organismos establecidos para aplicar las normas. Nadie podrá ser privado de este derecho, lo cual consagra a nivel constitucional el principio de seguridad jurídica. Ya más en concreto, veamos cuáles son, cuáles van a ser de aquí en adelante las fuentes del derecho financiero y tributario.

Nos encontramos en primer lugar con la propia Constitución que es la primera de las leyes, que es ley de leyes y que se regula en los artículos 166 a 169 de la Constitución y cuyas líneas generales vienen a ser las siguientes. La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado de acuerdo con la Constitución y los reglamentos de la Cámara, pudiendo las asambleas de las comunidades autónomas solicitar del Gobierno un proyecto de ley a este respecto. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras.

Si no hubiera acuerdo entre ambas Cámaras, se intentará obtenerlo mediante la creación de

una Comisión de Composición Paritaria de Diputados y Senadores que representará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. Aprobada la reforma por las Cortes, será sometida a referéndum para su ratificación, pero este referéndum no es automático ni necesario siempre, pues se precisa que así lo solicite, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Por último, el artículo 168 contiene disposiciones especiales para los casos en que se proponga la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al título preliminar o bien al capítulo segundo sección primera del título primero o al título segundo.

En segundo lugar, de categoría de normas, nos encontramos, lo dijimos antes, con las leyes orgánicas. Estas se definen en el artículo 81 de la Constitución y dice que son aquellas que se refieren al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. También las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el Régimen Electoral General y las demás que se prevean con este carácter de leyes orgánicas en la propia Constitución.

Entre otros casos que contienen esta previsión, podemos citar los siguientes. En el artículo 165, el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el Estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones que procedan. En el artículo 136, párrafo cuarto, se indica también que será misión de una ley orgánica la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

Igualmente, el artículo 54 exige este tipo de ley para el defensor del pueblo. También las funciones, los principios básicos de actuación y los Estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad serán objeto de una ley orgánica, según dice el artículo 104. Además de las leyes orgánicas, se encuentran las leyes ordinarias, los decretos leyes y los decretos legislativos como fuentes del derecho financiero.

Las leyes ordinarias son las aprobadas por las Cortes Generales, según el artículo 66 y demás disposiciones concordantes. Los decretos leyes son aquellos que, según el artículo 86, se dictan en caso de extraordinaria o urgente necesidad que deberá ser precisada por las Cortes posteriormente. Los decretos legislativos constituyen otro tipo de normas con rango de ley que no se han promulgado por las Cortes, sino por el Poder Ejecutivo en virtud de una delegación de aquellas.

Esta posibilidad se establece en el artículo 82 I de la Constitución, según el cual las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior. El tema de los decretos leyes y de los decretos legislativos tiene especial importancia ante el derecho financiero y, sobre todo, ante el derecho tributario, pues antes de la Constitución existían fundadas dudas de si podrían crearse tributos en virtud de estas autorizaciones que se dan al Legislativo al no ser normas aprobadas en las Cortes mediante votación reglamentaria. Después de la Constitución, en nuestra opinión, si existen esas razones de urgente necesidad o existe necesidad de refundir textos, sin duda alguna que los decretos leyes y los decretos legislativos podrán tener la

categoría de fuentes del derecho tributario.

Y, por último, una referencia a los tratados internacionales que la Constitución contempla en los artículos 93 y siguientes, distinguiendo cuatro categorías, los tratados de carácter político, los tratados o convenios de carácter militar, los tratados o convenios que afectan a la integridad del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el título primero, los tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la hacienda pública y los tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución. Estas cuatro categorías de tratados o convenios tienen un tratamiento distinto que no es el caso examinado aquí. Únicamente sí indicar que en el artículo 96, párrafo primero, se determina que los tratados o convenios obligan, una vez publicados oficialmente en España, y entonces formarán parte del ordenamiento jurídico interno, de conformidad con lo que al efecto establece también el párrafo quinto del artículo primero del Código Civil, según el cual las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España, en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado.