

TEMA 1. LA ACTIVIDAD FINANCIERA Y SU ORDENACIÓN JURÍDICA.

1.- El ciclo financiero público. La actividad financiera.

2.- Su ordenación jurídica. El Derecho financiero y tributario: derecho presupuestario, derecho de la deuda pública, derecho patrimonial público. Derecho tributario. Mención al derecho del gasto público.

1.- El ciclo financiero público. La actividad financiera.

Existe un ámbito de la vida social constituido por la existencia de un flujo de ingresos y gastos que se imputan a un ente público. Este flujo viene condicionado por la necesidad de obtener medios financieros para atender a las necesidades públicas.

A esta actividad de generación de ingresos y sostenimiento de gastos por los entes públicos se le denomina actividad financiera. En realidad, en la actividad financiera y entre la fase de percepción o generación del ingreso y la de gasto existe una fase intermedia de gestión.

Las tres fases de la actividad financiera, (ingreso, gestión, gasto), se encuentran sometidas al Derecho.

Se suele hacer referencia a la actividad financiera como actividad de Hacienda pública, pero la expresión "Hacienda pública" se utiliza más para referirse al conjunto de derechos, bienes y obligaciones de un ente público, (en sentido similar a "patrimonio"; la hacienda de un ente público es el conjunto de sus bienes, derechos y deudas). También se utiliza esta expresión, en la actualidad con más frecuencia, para referirse a la parte de la Administración más directamente responsable de la actividad financiera, (la expresión "Hacienda pública" adquiere, en este sentido, una dimensión subjetiva; la Hacienda es la parte de la Administración que se encarga de forma principal de la obtención de ingresos y su puesta a disposición del resto de la Administración, así como del control de todo este proceso).

Así pues, de Hacienda pública se puede hablar en tres sentidos: como actividad, como patrimonio y como sujeto; este último sentido es el más utilizado en la actualidad.

La actividad financiera tiene ciertas características:

1.- Se desarrolla necesariamente por un ente público.

La actividad de generación de ingresos y gastos que llevan a cabo los entes privados no forma parte del objeto de estudio del Derecho financiero.

2.- Tiene carácter cíclico.

El desarrollo tanto de los ingresos como de los gastos tiende a generar un ciclo, porque unos y otros se condicionan mutuamente y porque además generan comportamientos que adquieren secuencias temporales definidas. El ejemplo más claro para entender este carácter cíclico es el de los presupuestos: los presupuestos se aprueban con periodicidad, generalmente cada año, y en ellos se contemplan los compromisos de gasto e inversión para un determinado período de tiempo; a su vez,

estos compromisos se basan en la previsión de ingresos para dicho período de tiempo.

Pero es que además, desde el punto de vista lógico, no ya puramente temporal, los ingresos entran en poder de los entes públicos para luego salir, de forma que se configura un ciclo en virtud del cual los ingresos entran, y al gastarse o invertirse salen del ámbito público de disposición, lo que da lugar a una especie de círculo continuo de entradas y salidas.

3.- Es instrumental.

La actividad financiera es una actividad que política y administrativamente es instrumental de las demás, en el sentido de que por sí sola no satisface ninguna necesidad pero pone el instrumento necesario para que se pueda satisfacer: la disponibilidad de medios económicos. Así, la mera generación de ingresos y la mera consignación de gastos no satisfacen las necesidades (sanitarias o docentes, por ejemplo), pero son un instrumento imprescindible para éstas.

4.- Economicidad.

Los comportamientos de ingresos y de gastos vienen influidos por condiciones económicas y a su vez generan efectos económicos.

5.- Planificación.

En una Administración moderna la actividad financiera debe de estar planificada.

6.- Carácter reglado.

La actividad financiera se lleva a cabo por los entes públicos con sometimiento al mandato de la ley, y no con carácter discrecional (o, lo que sería lo mismo, con libertad en sus actuaciones). Los entes públicos, cuando llevan a cabo la actividad financiera se encuentran en una situación de supremacía frente a los particulares; dicha situación se fundamenta en la defensa y representación de los intereses públicos o generales. Ahora bien, sólo pueden actuar según esta situación de supremacía porque la ley lo autoriza, cuando la ley lo autoriza y dentro de los límites que marca.

2.- Su ordenación jurídica. El Derecho financiero y tributario: derecho presupuestario, derecho de la deuda pública, derecho patrimonial público. Derecho tributario. Mención al derecho del gasto público.

El Derecho financiero es la rama del ordenamiento jurídico que regula la actividad financiera. El Derecho financiero es la rama del Derecho que regula la actividad financiera pública a la que se refiere el epígrafe anterior, (no regula, por tanto, la actividad financiera de entes o sujetos privados).

El Derecho financiero es un derecho eminentemente público. Regula relaciones entre entes públicos y particulares y tiene una gran parte de contenidos de carácter indisponible tanto por la Administración como por los particulares. De acuerdo con esto, el Derecho financiero está compuesto de normas que, casi en su totalidad, son de derecho no *dispositivo* sino *imperativo* o *cogente*. De la misma forma que en otras ramas del Derecho, fundamentalmente en el ámbito del Derecho privado, las

normas vigentes para una determinada situación permiten en muchas ocasiones que entre las partes implicadas se establezcan acuerdos que, para ese caso concreto y para esas partes, establezcan efectos distintos a los previstos con carácter general por la norma, (por ejemplo, un sujeto de un contrato puede renunciar a cierto derecho que le asista en función de lo dispuesto en la norma, de forma que dicho derecho ya no se le aplicará), en el Derecho financiero, y en el Derecho público en general, los efectos previstos por las normas no pueden ser alterados por pactos entre las partes, ni siquiera por la Administración, que está tan sujeta a los mandatos de la ley como el particular con el que se relaciona, (de esta forma, en la aplicación de un impuesto a ingresar a la Hacienda pública no cabe un pacto entre dicha Hacienda y un particular que prevea efectos distintos de los establecidos por la ley).

El Derecho financiero comprende dentro de sí a una serie de ramas diferenciadas:

1.- El Derecho tributario. Es la rama del Derecho financiero que tiene por objeto las normas reguladoras del establecimiento y aplicación de los tributos.

2.- El Derecho de la deuda pública. Tiene por objeto las normas referidas a la emisión de deuda pública.

3.- El Derecho patrimonial público, que se refiere a las normas de gestión y administración del patrimonio público en tanto que dicha gestión y administración tienen una dimensión financiera, es decir, pueden generar resultados positivos o negativos desde el punto de vista económico.

4.- El Derecho presupuestario, que es el conjunto de normas que se refieren a la elaboración, aprobación, ejecución y cierre de los presupuestos.

5.- Junto a estas ramas o sectores del Derecho financiero se pueden mencionar las que hacen referencia a la emisión y circulación de moneda y al derecho del gasto público.

De todas estas ramas, la que más desarrollo ha tenido en los últimos años es el Derecho tributario.

Al Derecho tributario se refiere la totalidad del temario de la asignatura, que se divide en una parte general, que estudia las normas generales sobre el establecimiento y aplicación de los tributos, y una parte especial que estudia las concretas figuras tributarias.