

DR 29 890

Con esta sintonía entramos en el tiempo de Revista del Derecho. Estaremos con ustedes hasta cerca de las diez de la noche, ofreciéndoles las intervenciones de los profesores de cuarto curso que analizarán los siguientes temas. El Catedrático de Derecho Financiero y Tributario, don José Manuel Tejerizo López, comentará las modificaciones de la Ley General Tributaria.

De las fuentes del derecho del trabajo nos hablará el profesor de Derecho del Trabajo, don Leodegario Fernández Marcos. El profesor de Derecho Administrativo, don Mariano Bacigalupo, explicará la relación funcionarial. El tema que nos traerá la profesora de Derecho Procesal, doña Susana Corrochano, lleva por título la Organización de los Tribunales.

Y, por último, el profesor titular de Derecho Civil, don Jesús María Álvarez Carvallo, ofrecerá unas pinceladas sobre la posesión. Como anunciábamos en el sumario, los primeros minutos de la revista están dedicados al derecho financiero y tributario. El Catedrático de la UNED, don José Manuel Tejerizo López, suele aprovechar este tiempo para comentar las últimas novedades legislativas que afectan a esta materia.

La ley general tributaria, en su más de 30 años de existencia, ha sufrido dos importantísimas modificaciones. La primera tuvo lugar hace una década, en el año 85, y la última el 20 de julio del presente año, 1995. Estas modificaciones abarcan cinco grandes apartados.

El primero, relativo a los aspectos generales de las obligaciones tributarias. Un segundo, donde se modifica todo el régimen de infracciones y sanciones tributarias. Un tercero, sobre los procedimientos de gestión de los tributos.

Cuarto, todo el procedimiento de recaudación. Y cinco, modificaciones concretas en materia de procedimiento económico-administrativo. Pues bien, el tema de análisis y comentario de esta noche del profesor Tejerizo está centrado en esta modificación de la ley general tributaria del 20 de julio de 1995.

Escuchemos al catedrático José Manuel Tejerizo, que está acompañado por el titular Íñigo Barberena. Bienvenido y buenas noches. Muy buenas noches.

De nuevo estamos con ustedes para hacer un nuevo programa, indicándoles algunas cuestiones importantes de la organización de la asignatura y del contenido de la misma. Hoy no están los acompañantes tradicionales, los profesores López Berenguer y Mantero. Diversas circunstancias de carácter personal les han impedido que nos acompañen.

Sí está conmigo, sin embargo, el profesor Barberena, que es la primera vez que acude a estar con ustedes y que es profesor titular de la asignatura, como ustedes conocen a través del curso, y en otras ocasiones pues también vendrá para indicarles a ustedes tanto el contenido de la asignatura como el contenido de la organización del curso que les interesa a ustedes tanto. Hoy queríamos hablarles fundamentalmente de unas modificaciones legislativas

importantísimas producidas en este año, como han sido las introducidas en la ley general tributaria por la ley, que ya hemos dado noticia de ella en la emisión pasada, pero hoy vamos a entrar un poco más en detalle. La ley de 20 de julio de 1995, pero antes y como siempre sucede en estas emisiones, queremos contarles algo respecto de la organización de la asignatura.

En estos primeros días de curso, desde que se inició, estamos teniendo llamadas de alumnos y también llamadas de los profesores tutores de cada uno de los distintos centros asociados respecto de la organización del curso. Por otra parte, nos parece razonable que tanto los alumnos como los tutores se preocupen de este tipo de cuestiones organizativas y de preparación de los exámenes. En particular están preocupados porque no hay un encaje preciso y directo, literal entre el programa de la asignatura y los textos recomendados, en particular los textos en los cuales yo intervengo como coautor.

La verdad es que es un problema más artificial que real, porque la idea que tenemos nosotros es que estamos tratando con personas que ya están a punto de ser licenciadas en Derecho, que tienen una experiencia de estudio, incluso de estudio universitario y que no tiene especial problema pues encajar en dos esquemas, el del libro y el del programa, que al fin y al cabo se refieren a la misma cuestión. Los dos están tratando, en todo caso se está tratando del estudio del Derecho Financiero y Tributario. Bien, a pesar de eso, ¿vamos a dar algún tipo de indicaciones, Íñigo? Bueno, yo por las llamadas que he recibido yo creo que sería bueno hacer una especie de llamamiento a la tranquilidad, precisamente a propósito del tema de la falta de encaje total que hay entre los manuales recomendados y el programa.

Yo creo que en ese sentido hay que hacer una llamada a la tranquilidad del alumno, en el sentido de que esté tranquilo y que con conocer bien el contenido de los manuales que el área les han indicado en el programa de asignatura y en la guía del curso, tienen que tener la tranquilidad de que pueden superar la asignatura sin ninguna dificultad, al margen del mayor o menor grado de encaje o de acoplamiento que pueda existir entre el índice de los manuales y el programa. Yo creo que hay que acudir al programa y cuando no se encuentre exactamente con esto tampoco hay que ponerse nervioso, no por eso hay que pensar que uno tiene que dejar ya la asignatura como algún alumno ha manifestado, por el hecho de que no encuentren en los manuales las cosas que están indicadas en el programa, lo cual tampoco no tiene nada de extraño porque el programa y los manuales no son del mismo autor en su totalidad, en ese sentido tranquilidad, estudiar los manuales, estudiarlos bien, estudiarlos con profundidad y conociendo bien el contenido del manual se puede superar muy bien con feliz éxito, con todas las garantías del mayor éxito la asignatura, es lo que yo diría, porque veo que hay bastante inquietud por lo menos por las llamadas que yo he podido atender. No tiene mucho sentido, vamos a poner un par de ejemplos para que se vea que no tiene ningún tipo de problemas el examinarlo, vamos a poner algunos ejemplos, por ejemplo, si cogemos el programa de la asignatura vemos que hay un tema, el tema 2 que habla del poder financiero y el tema 6 que habla del poder tributario, eso es lo que les preocupa tremendamente a los alumnos.

Bueno, que se haya acercado mínimamente a la dogmática del derecho financiero y tributario

verá que son dos maneras de expresar la misma cuestión, el poder de los entes públicos de poder establecer tributos, de poder endeudarse, de poder gastar, de planificar el gasto, eso es el poder financiero y el poder tributario no es más que una expresión de ese poder financiero. Cualquiera de estos dos temas, el 6 o el 2, se estudia perfectamente estudiándose en el manual de los profesores Martín Queral, Lozano, Casado y yo mismo, pues se puede estudiar leyéndose el tema 10, sabiéndose el tema 10, pues se saben esos dos temas del programa, la lección 10 del libro. Por ejemplo, hay otra cuestión, por citar algún ejemplo, no pretendemos en modo alguno hacerle un repaso a usted, los sujetos pasivos, los sujetos pasivos, si leen ustedes el tema 12 del programa, aparece distinguido por una parte el sustituto al contribuyente y por otra parte al retenedor.

Bueno, hay una polémica, a poco que se conozca un poco la dogmática jurídica, hay una polémica respecto a si el retenedor es un sustituto al contribuyente o no, hay autores, como el profesor Ferreiro, que dicen que sí, hay otros autores entre los que yo me cuento que por lo menos vemos dudas al respecto. Bueno, parece que el manual recomendado no recoge la figura del retenedor tributario, pero si se van exactamente a la lección 12, donde pone sujetos pasivos, el sustituto al contribuyente, pues si se van a las páginas, verán que dentro de la pregunta del sustituto, se está estudiando también el retenedor a cuenta y se está diciendo por qué en unos casos se entiende que hay sujetos pasivos y en otros casos se entiende que no hay sujetos pasivos. No hay el más mínimo problema y podríamos seguir con los ejemplos ad infinitum.

La capacidad, la representación y el domicilio están en un tema del programa, bueno, aparecen recogidos también en la lección 12 de los sujetos tributarios. No constituyen un tema, una lección independiente, pero aquí aparecen recogidos estos tipos de exámenes, perdón, estos tipos de cuestiones. Bueno, como decía el profesor Valverena, la idea que queremos transmitir, que aparece en la idea del curso y que seguimos transmitiendo, es que se garantiza absolutamente que las preguntas que se hagan están contenidas en los manuales que recomendamos, que recomendamos en primer lugar y que, por lo tanto, no tienen ustedes que tener ningún problema.

Si tienen algún problema, opten por estudiarse el libro, que les garantizamos que lo que les preguntemos va a estar en el libro. Yo creo que eso es lo que tienen que tener claro, vamos, que no hay mayor cuestión. ¿Te parece, no? Yo creo que esto es importante porque los alumnos llaman mucho, manifestando esta inquietud, que no tiene por qué ser tal inquietud, desde el momento que se cuenta con esa garantía del propio área.

El examen se puede aprobar y se puede sacar con la mejor nota, conociendo el contenido de los manuales. Bueno, y vamos a hablar de novedades tributarias, de novedades legislativas. Esta es una asignatura, como ustedes conocen, posiblemente, la verdad es que se quejan mucho, se quejan, las quejas había que dirigir las a la Administración Pública y no a nosotros, los alumnos, otros años, de que esta es una asignatura que se modifica totalmente.

Bueno, hay que dar una buena noticia, este año va a tener menos modificaciones, circunstancias políticas de todo conocidas, hacen que este año no vaya a haber ni ley de presupuestos, ni ley de acompañamiento, con lo cual, bueno, hay graves perjuicios desde el punto de vista político y económico, pero desde el punto de vista de la enseñanza, ustedes no van a tener que aprender las novedades que nos anunciaban, tanto en una ley, la ley de presupuestos, como la otra, de medidas de carácter fiscal, administrativas y de orden social, a las que nos tenía acostumbrado el Ministerio de Hacienda en los años pasados. Bueno, algo se ha ganado, por lo menos ustedes han ganado algo, pero a pesar de todo ha habido modificaciones, ha habido modificaciones muy importantes, la más importante de todas, que además afecta al contenido del primer parcial de la asignatura, de la primera prueba presencial, hace referencia a la modificación de la ley general tributaria. Esta modificación se ha producido, lo he dicho ya, por una ley de 20 de julio del 95, que es, sin lugar a dudas, la modificación más importante, la segunda modificación más importante que ha tenido la ley general tributaria.

La primera la tuvo hace exactamente una década, en el año 85, la segunda es esta del año 95. En los 30 años largos de vigencia de la ley general tributaria se han producido otras modificaciones, pero las más importantes son estas dos y, en particular, la que vamos a examinar hoy. Es una ley que ha tenido una gestación larga y que, incluso a lo largo de la tramitación parlamentaria, ha cumplido, ha alcanzado aspectos que inicialmente no estaban previstos.

Las modificaciones abarcan tantos aspectos que resulta tremendamente difícil sintetizarlos, sobre todo en el escaso tiempo del que disponemos. Pero voy a intentarles a ustedes dar algunas precisiones de estas modificaciones. Por utilizar categorías de carácter general, perdón, por utilizar una clasificación de carácter general, para que tengan ustedes una cierta idea, se pueden decir que se han producido modificaciones en cinco apartados tributarios.

El primero de ellos, que es un poco ajo en desastre, se han producido modificaciones en aspectos generales de las obligaciones tributarias, luego ha habido modificaciones de todo el régimen de infracciones y sanciones tributarias, hay modificaciones respecto a los procedimientos de gestión de los tributos, no liquidaciones de tributos estrictos, sino de gestión generalizada del tributo. Después se ha modificado todo el procedimiento de recaudación y, por último, hay algunas modificaciones muy concretas y muy detalladas, no con carácter general, en materia de procedimiento económico administrativo. Por lo que se refiere a los aspectos generales, se han modificado, y muchas de estas modificaciones no estaban previstas en el proyecto inicial, se han introducido a lo largo de la tramitación parlamentaria, modificaciones en cuanto a la interpretación de las normas tributarias, del fraude de ley, de la simulación, de la definición del hecho imponible.

Toda la doctrina ha incidido en el hecho, y yo me uno a esta opinión, en que estas modificaciones introducidas en la ley general tributaria han clarificado, desde el punto de vista jurídico, los institutos a los que se refieren. Esto pasa, fundamentalmente, cuando se refiere al

fraude de ley, a la simulación y a la definición del hecho imponible, de tal manera que, hoy día, los preceptos que se refieren a estas cuestiones 24, 25 y 28 son mucho más correctos desde el punto de vista jurídico que lo eran con anterioridad. También se han producido modificaciones, dentro de estos aspectos generales de las soluciones tributarias, en cuanto a la regulación del responsable, en cuanto a la comprobación de valores, en cuanto a la definición de la deuda tributaria y en cuanto al pago de los tributos.

Modificaciones, algunas de ellas de gran trascendencia, que no podemos pasar revista de forma detallada. Por citar ejemplos, en materia de responsabilidad, aparece ya claro, la jurisprudencia ya lo era, ya se había pronunciado en este sentido, pero ya parece claro que el responsable no responde de las sanciones, puesto que las sanciones, salvo que se trate de un responsable que lo es como coautor de una infracción tributaria, en cuyo caso responde porque lo ha cometido la infracción. Pero en los demás casos no responde de las infracciones tributarias, de las sanciones tributarias, cosa que hasta ahora era al menos dudoso.

En cuanto a la definición de deuda tributaria, se han producido algún tipo de modificaciones importantes en materia de fijación de los intereses de demora y de clarificación de los componentes de esta deuda tributaria, de tal manera que, por ejemplo, las retenciones a cuenta forman parte ya de la deuda exactamente con la misma categoría que las cuotas. Y en cuanto al pago del tributo, se ha clarificado y racionalizado el pago de los tributos, tanto en periodo voluntario y en el periodo permitido o fijado por los distintos reglamentos tributarios, como los pagos extemporáneos. Los pagos extemporáneos han sido racionalizados porque hasta ahora el sistema estaba establecido de tal manera que desincentivaba totalmente el pago de los tributos.

Ahora, por lo menos, la Hacienda Pública ha dicho que el que pague bienvenido sea, no vamos a obligarle a cosas más graves que el propio pago del tributo. Es que antes, aparte de colgarle a uno en la plaza mayor, la verdad es que todo lo normal se le caía a una persona en cuanto no pagaba dentro del plazo. Cuando lo que había que hacer era un señor que pague que viene, pues hay que recibirle por lo menos el pago, aunque sea tardío.

Esto se ha racionalizado de tal manera que se han establecido unos porcentajes tanto más grandes, cuanto más lejos nos encontremos del momento en que finalizó el pago del ingreso voluntario. En materia de sanciones, que son las más llamativas, las modificaciones más llamativas, por lo menos de cara al público, se ha producido una rebaja sustancial de las sanciones. No solamente eso, pero se ha producido una rebaja sustancial de las sanciones, de tal manera que se puede decir que en estos momentos las sanciones son aproximadamente la mitad que lo eran desde la aprobación de la ley de 1985.

Eran unas sanciones excesivas, eran las más elevadas de nuestro entorno cultural. Se había puesto de manifiesto que se trataba de un régimen sancionador que desincentivaba el cumplimiento de sus contenedores de obligaciones y que elevaba extraordinariamente la litigiosidad en materia tributaria. Esperemos que con esta rebaja de sanciones esto se haya

acabado.

En materia de sanciones se han producido también algún tipo de circunstancias curiosas a lo largo de la tramitación parlamentaria. Por ejemplo, estaba previsto que se suprimiera la condonación graciable de las sanciones. No se ha suprimido.

En la tramitación parlamentaria se ha mantenido, lo que pasa es que se ha modificado el procedimiento de petición y de concesión de las condonaciones graciales. Va a plantear algunos problemas en la práctica, por lo menos durante los primeros momentos de su aplicación. En materia de liquidación y gestión tributaria hay que destacar dos modificaciones importantes.

Una, la posibilidad de que la Administración realice liquidaciones provisionales con comprobación, siquiera sea limitada, de los presupuestos de hecho. Ya existían ciertos tributos, fundamentalmente en el impuesto sobre la renta. Todo el mundo conoce las liquidaciones paralelas, conocidas porque eran unas sábanas inmensas en las cuales, con un idioma absolutamente inteligible, la Administración tributaria le decía a uno que se había equivocado en una multiplicación o que no había incluido determinado tipo de ingresos tributarios.

Ahora se generalizan a todos los tributos, de tal manera que los denominados órganos de gestión pueden hacer liquidaciones provisionales con comprobación, bien es cierto que limitada, de los elementos que rodean a la obligación tributaria. Esto que es correcto en línea teórica y que parece plausible, sin embargo, tiene una aplicación en la práctica que levanta suspicacias y que nos hace poner en una posición defensiva respecto de la correcta aplicación de la Administración tributaria. Los ejemplos que ha habido hasta ahora, las liquidaciones paralelas que acabo de mencionar, por ejemplo, no invitan precisamente al optimismo.

Muchos nos tememos que la Administración tributaria utilice la posibilidad de estas liquidaciones tributarias como una patente de corso para modificar, sin ningún tipo de motivación o con escasa motivación, las declaraciones que los ciudadanos presentan. Hay que decir que la inmensa mayoría de los casos, de forma sustancialmente correcta y dentro de los plazos. Porque la gestión tributaria en nuestro país está encomendada fundamentalmente a los ciudadanos y estos lo cumplen, yo creo que razonablemente bien.

Y luego en materia de consultas tributarias. Las consultas tributarias no eran vinculantes. Existía un clamor para que las consultas se hicieran a Administración tributaria en forma de carácter vinculante, sobre todo en aras del principio de seguridad jurídica.

No se ha llegado a las consultas vinculantes, pero sí se ha avanzado, de tal manera que en este momento hay que decir que las consultas con carácter general no son vinculantes, pero que se han ampliado los supuestos en virtud de los cuales la consulta, la contratación que dé la Administración será de carácter vinculante. Incluso se observa en la modificación de esta cuestión el interés por resolver a priori algunos problemas que se han planteado en la práctica respecto de determinadas operaciones o productos de carácter financiero. De tal manera que,

por ejemplo, se prevé ahora que cuando se pretendan lanzar al mercado determinado tipo de productos de seguros o financieros, pueda preguntarse antes de su lanzamiento a la Administración tributaria sobre su régimen tributario y que la contestación que ésta dé sea de carácter vinculante para la misma.

De tal manera que se sepa exactamente cuál es la fiscalidad del producto que lance el Banco I o la Caja de Ahorro X o la Compañía de Seguros Z. No es malo. Habría que avanzar en este mismo sentido, pero esto a mí me parece plausible. El procedimiento de recaudación se ha reformado totalmente.

Formalmente se ha reformado totalmente la práctica. Las modificaciones, aunque sean importantes, no son tan estrictas, no son tan llamativas. Lo más importante de ellos es que desaparecen algún tipo de documentos, como es la certificación de descubierto.

Es un problema quizá técnico y también se ha solucionado el problema de cuándo se inicia verdaderamente el procedimiento de apremio. Hoy día ya con la modificación de la agenda tributaria está claro que lo es después de notificada la providencia correspondiente. En materia de procedimiento económico administrativo las novedades son de suspensión.

Se han ampliado las posibilidades de suspender las liquidaciones tributarias que se impugnan. Y no hay más posibilidades de hablarles a ustedes. Me gustaría resolverles algún tipo de problemas más.

Lo haremos en los próximos programas. Buenas noches. A continuación vamos a escuchar al profesor titular de Derecho del Trabajo, don Leodegario Fernández Marcos, que va a hablar de un tema importante dentro de la asignatura, las fuentes del Derecho del Trabajo, que presenta algunas características especiales respecto a la teoría general de las fuentes del derecho civil, como por ejemplo el convenio colectivo.

Les dejamos con el profesor Fernández Marcos. Buenas noches.