

DR 29 1034

Al principio, cuando nos enumeró los ingresos extraordinarios habló de la inflación, ¿en qué sentido se puede hablar entonces de la inflación como un ingreso público extraordinario? Sí, efectivamente hemos citado la inflación. Incluso hemos dicho una cosa que a mí no me gusta demasiado hablar de la inflación como impuesto, puesto que realmente la inflación como ingreso público extraordinario es un concepto más amplio que inflación como impuesto. Inflación como ingreso público extraordinario supone que a veces, por ejemplo, la inflación puede originar ciertas tensiones sobre los tipos de interés y los tipos de interés en el mercado monetario, en el mercado de capitales pueden tener influencia, digamos por ejemplo, encareciendo el crédito.

Entonces de alguna forma tiene también unas consecuencias más grandes desde el punto de vista macroeconómico para hablar de consecuencias mayores que la de utilización de inflación como impuesto. De forma que realmente al presionarse sobre todo este mercado de capitales y al aumentar los tipos de interés es evidente que puede haber un encarecimiento del crédito y probablemente se generen tensiones sobre la causa principal que justamente es el déficit público. Entonces a ese nivel la aparición de la inflación como ingreso público extraordinario se justifica en cuanto que al operar sobre un número mayor de factores en el mercado de factores pueden existir, de alguna forma, a llegarse recursos a la hacienda pública por esta vía del empujón indirecto de la presión sobre el mercado de capitales.

Eso por un lado, por otro lado la inflación como impuesto o inflación como ingreso público extraordinario opera de forma muchísimo más plausible, de forma muchísimo más notoria por ejemplo en el impuesto sobre la renta. Como todo el mundo sabe, normalmente al principio de cada ejercicio o al final de cada ejercicio presupuestario, cuando se prepara el ejercicio siguiente se preparan las tablas del impuesto sobre la renta y estas tablas se deflactan. La deflacción supone justamente la actualización, la posibilidad de adecuar la tabla antigua, la tabla del año anterior a la corrección inflacionista de ese año de forma que los escalones de renta aumentan un poco en relación con la inflación prevista.

Puesto que si no se hiciera así, y de hecho la experiencia española quiero recordar que a principios del 94 o a principios del 95, no recuerdo muy bien, las tablas no se deflactaron, creo que fue a principios del 94, las tablas no se deflactaron. Eso supone que cualquier incremento nominal en los salarios pues de un 2, de un 3, de un 4%, que los convenios de ese año estableciesen supusieron que un buen número de trabajadores simplemente por la corrección de sus salarios dentro de sus empresas y de sus convenios pasaron a lo mejor a un escalón superior dentro de las tablas del impuesto de la renta y pasaron a lo mejor de un tipo marginal de un 30% a lo mejor a un 32,5% entonces simplemente por el juego del incremento salarial derivado lógicamente de la inflación puesto que los incrementos salariales contemplados por los convenios suelen estar indexados o con relación a un índice de precios al consumo entonces simplemente por ese incremento nominal si no se deflacta la tabla la recaudación impositiva es

muchísimo mayor, es decir, simplemente por ese juego por eso se habla de inflación como impuesto habría más ejemplos probablemente pero creo que este es el más importante ¿Hay algún otro impuesto en el que se manifieste el efecto de la inflación como impuesto? Sí, ya decía que no era el único ejemplo del IRPF Quijal más notorio también es el del juego del impuesto de sociedades en relación con la valoración de las existencias es decir, y lo que es el mecanismo de la amortización probablemente a lo largo de este semestre académico los alumnos van a estudiar el impuesto de sociedades y ahí van a ver que el juego de valoración de existencias es decir, el juego de la corrección de los valores de adquisición con los valores de reposición de las existencias es evidente que ahí tiene mucho que decir la inflación si estas correcciones son importantes pues es evidente que los beneficios declarados de las sociedades en relación con las amortizaciones realizadas y en relación con las valoraciones de existencias que se produzcan van a influir decisivamente sobre el gap o sea la diferencia entre gastos e ingresos y eso constituye la base imponible del impuesto de sociedades entonces es evidente que cuanto mejor se corrijan estas diferencias menos sensible será el impuesto de sociedades a la inflación pero en cuanto exista cualquier inadecuación tanto en el tiempo como en las cuantías, etc. pues es evidente que la inflación puede jugar aquí también como un impuesto, puesto que si no se actualizan correctamente los valores de reposición con relación a los valores de adquisición pues es muy probable que también estemos ante el hecho de que la base imponible del impuesto de sociedades perdón se esté detrayendo una buena cantidad que en realidad esa inflación no es beneficio puro esa es la idea del impuesto de sociedades quizás el ejemplo más notorio junto con el del IRPF antes citado cuando oímos noticias de tipo económico pues a veces se habla de deuda pública y de deuda del estado ¿son cosas diferentes o estos dos son conceptos sinónimos? la deuda pública no es exactamente igual el concepto de deuda pública no es exactamente igual que el deuda del estado probablemente el concepto de deuda del estado es algo más amplia en algún sentido por deuda del estado yo entiendo que se puede considerar no solo la deuda pública sino aquella deuda en la cual el estado juega como prestatario por otro lado también aquí se mezcla otro problema que es que el concepto de deuda pública también puede ser más amplio en cuanto que la deuda pública puede englobar la deuda de las administraciones públicas no solo la del estado en el caso concreto de países con una estructura más o menos federal como ocurre en el caso de España entonces no son conceptos exactamente iguales yo entiendo que la deuda del estado es un concepto más amplio o en general la deuda del sector público es un concepto más amplio que la deuda pública con frecuencia el estado incluso puede el estado o las administraciones públicas pueden acudir al mercado privado en demanda de préstamos y sin embargo esos préstamos que se demandan al mercado privado no son exactamente deuda pública la deuda pública es un concepto más amplio y jurídicamente con la garantía del estado son préstamos titulizados es decir, son préstamos incorporados a un título de crédito un título jurídico que con la garantía del estado pues goza lógicamente de una credibilidad superior y además la deuda pública pues es un instrumento monetario importante para el juego del mercado capitales para el juego del mercado monetario etcétera además no sé si lo dijimos al principio al enumerar los ingresos extraordinarios pero creo que sí pero claro, lógicamente la deuda pública es el ingreso extraordinario arquetípico el que trata de corregir los problemas de déficit con los que

desgraciadamente suelen cerrar los presupuestos en los países occidentales ha hablado que la deuda pública es una parte muy importante de la economía y de los ingresos extraordinarios entonces la política de la administración de esta deuda pública es algo muy complejo pues sí, ya comentábamos que no sólo es decir, estamos hablando de una deuda pública que es un instrumento monetario un instrumento para influir en el mercado de capitales sin duda ninguna y que a la vez pues es un instrumento que al que el estado, al que el sector público acude para enjugar unos déficits públicos que se están convirtiendo en estructurales en crónicos entonces pues realmente es muy dificultoso y bueno pues requiere lógicamente pues toda una... grandes equipos de expertos que tienen que lógicamente ver diariamente todas estas oscilaciones que se producen en los mercados de capitales para realmente procurar buscar que las emisiones de deuda pública ya que se suele cubrir así el déficit público o una buena parte del déficit público pues se articulen de forma correcta con el tipo de interés correcto con los plazos de vencimiento correctos o los más adecuados a la situación pensemos que en épocas recesivas, expansivas, etc.

la política de deuda debe ser diferente en unos casos pues vendrá a emitir menos deuda pero con mayor tipo de interés y a un plazo más pequeño cuando la incertidumbre sea grande cuando hay cierta certeza o cierta o los mercados en fin, la economía predictiva funciona con mayor credibilidad puesto que en el largo plazo se ve en los horizontes más diáfanos pues es evidente que se puede jugar con plazos más largos pero general es un concepto bastante dificultoso de hecho pues asistimos diariamente a las noticias económicas a que el juego de los tipos de interés pues es francamente importante cuando el banco emisor el banco central en el caso de España que también es el encargado de fijar las directrices en la política monetaria española y de luchar directamente contra la inflación pues lógicamente ahí vemos que las tensiones en el mercado monetario influyen en buena parte sobre el mercado de deuda pública pues otorgándole una mayor o menor flexibilidad o una mayor o menor tensión sobre estos mercados en puesto que es un índice de referencia lógico el índice de referencia de la deuda pública, del valor de esta deuda entonces es muy francamente muy complejo decir no sé, hay expertos siempre trabajando en ello y como es notorio no siempre es cierta, la política de deuda es siempre la más correcta Ya para finalizar el tiempo que estamos dedicando hacienda pública a una última cuestión profesor de Diego si el emitir deuda pública por parte del gobierno supone que nos estamos ahorrando impuestos o solo nos estamos posponiendo para el futuro pues esa es quizá la clave de la discusión económica hay toda una teoría sobre lo que supone la ilusión la ilusión de la deuda es decir que el hecho de que justamente la deuda pues lo que está haciendo es dilatando para el futuro una decisión de a llegar recursos al sector público que no por algún motivo no se quiere tomar por la vía de los ingresos públicos por la vía del impuesto ordinario si el estado necesita financiación es evidente que solamente puede acudir a estos ingresos públicos ordinarios extraordinarios que conocemos es decir los tributos o bien todos los que hemos citado como ingresos extraordinarios es evidente que los tributos son menos populares y suponen tienen un efecto anuncio es decir lo que es una publicidad muchísimo mayor la deuda pública pues no nos enteramos demasiado excepto las personas ya un poquito más iniciadas pues nos enteramos hasta que leemos en los presupuestos generales

del estado el límite máximo de deuda a emitir o como se va a emitir etcétera pues esto nos pasa muy desapercibidos a la mayor parte de los ciudadanos y es importante pensar que evidentemente lo que estamos descubriéndonos de fines públicos con deuda pública ya que la previsión de ingresos es insuficiente entonces realmente estamos cubriendo un poco el hueco que nos dejan unos ingresos públicos insuficientes de todas maneras yo creo que hay una buena parte de la doctrina que cree que realmente no hay una sustitución de ingresos actuales por ingresos futuros perdón, impuestos actuales por impuestos futuros probablemente cuando haya que llegar nuevos ingresos públicos para poder devolver el principal y los intereses de esa deuda que se emita pues realmente lo que estamos es vamos a tener que acudir nuevamente a impuestos, a no ser que sigamos siempre con deuda pública pero vamos, la deuda pública existe de modo estructural también siempre se emite deuda y a veces para también para poder enjugar la deuda anterior para poder acudir a lo que se llama el servicio de la deuda, el pago de las amortizaciones y de los intereses y entonces pues realmente yo entiendo que en un tanto por ciento muy elevado de los casos hay una posposición de los impuestos actuales para impuestos futuros en el caso de la emisión de deuda o sea que no nos ahorramos impuestos en realidad yo pienso que no pues nada más, muchísimas gracias profesor de Diego por estos minutos que nos ha dedicado aquí en la revista de derecho gracias a ustedes se denomina actividad de las administraciones públicas el conjunto de normas generales relativas a toda una serie de derechos y deberes de los ciudadanos en su relación con la administración son por ejemplo actividades administrativas una multa, una licencia el nombramiento de un funcionario una expropiación, etcétera este es nuestro siguiente tema la actividad administrativa al amparo de la ley 30-1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común con nosotros se encuentra la profesora doña Carmen Fernández Rodríguez que va a centrar su análisis en las principales novedades de esta ley y en especial del nuevo régimen del silencio administrativo o como se denomina actualmente actos presuntos y la actividad administrativa bueno, buenas noches y bienvenida profesora Fernández como podríamos en primer lugar y para situarnos colocar en el ordenamiento jurídico en general y en particular la ley 30-1992 es decir la del régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común en el tema que hoy nos ocupa la actividad administrativa. Bueno, la primera coordenada de la que debemos partir es sin duda del principio de separación de poderes que caracteriza al estado moderno como un concepto general. Como todos sabemos, el estado se divide en tres poderes, aunque hay quien habla además, entre ellos, el poder de los informadores que tan emboga está hoy en día, el poder de la prensa, de la radio y de la televisión, pero tradicionalmente se ha distinguido el poder legislativo, del poder judicial y del poder ejecutivo.

Todos conocemos que la actividad que mana del poder legislativo se denomina genéricamente actividad legislativa y del mismo modo la actividad emanada del poder judicial recibe, según los casos, la calificación técnica de autos, providencias o sentencias en definitiva de resoluciones judiciales. Por último, y esto puede resultar algo más oscuro para los no habituados al término genérico, cuando nos referimos al poder ejecutivo, el poder de la administración pública, hablamos de actividad o acto administrativo. Por ello es imprescindible analizar qué es eso del

acto administrativo en cuanto que realmente este concepto se constituye en la piedra angular en torno a la cual gira todo el sistema de derecho administrativo.

Pues entonces, definenos qué es un acto administrativo. Bueno, el acto administrativo se define en sentido amplio por la doctrina administrativista como, bueno, desde Chanovini, que se acogió esta definición, como toda declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento, de deseo emitido por una administración pública en el ejercicio de las potestades que tiene conferidas. Esta potestad es distinta de la potestad reglamentaria que ya hemos analizado en la primera parte del programa de la asignatura de derecho administrativo 1 y en virtud de la cual la administración emanan a los reglamentos que son fuente del derecho administrativo en cuanto que lo crean y no se limitan simplemente aplicarlo como es el caso del acto administrativo.

Entonces, ¿qué diferencias existen entre el acto administrativo y, por ejemplo, de lo que en el lenguaje común y que todos los conocemos, podría ser una multa, una autorización administrativa, una licencia, no sé, muchas cosas, como posibles formas de actuación administrativa, de un actuar administrativo? Bueno, cuando hablamos de acto administrativo nos estamos refiriendo al género y no a la especie o a las clases de actividad y a partir de esta confusión entre el género y la especie se pueden derivar otras muchas y por eso conviene aclarar. El acto administrativo, como he apuntado, es un concepto muy amplio y dentro de él existen múltiples categorías, por ello en el lenguaje ordinario no se habla de acto administrativo que es el término jurídico administrativo más técnico que se emplea para englobar toda esa actividad administrativa, cualquiera que sea su naturaleza. De este modo nos referimos a los actos administrativos sancionadores y dentro de ellos está la multa.

Cuando hablamos de actos administrativos declarativos de derechos, pues englobamos a las autorizaciones administrativas o a las licencias y bueno dentro del acto de grabamen, pues nos encontramos con las órdenes, con las expropiaciones entre otras. Pues bueno, ya ha visto lo que es el acto administrativo, vamos a centrarnos en la actividad administrativa, en la nueva ley. ¿Qué novedades introduce sobre esta actividad administrativa la ley 30 del 92 del régimen jurídico de las administraciones públicas? Bueno, todas sin ninguna, quizás sobre este particular más que hablar de novedades se trataría de comentar un derecho ya un tanto consolidado en la medida en que la ley ya no es tan reciente ni novedosa.

Incluso desde la perspectiva de que muchos de estos aspectos pretenden modificarse como se pone de manifiesto en el hecho de que se está preparando un proyecto de ley que modifica la ley 30 del 92. Pero en realidad como tales novedades sobre la actividad administrativa nada se prevé expresamente, aunque dicha omisión no nos debe llevar tampoco a pensar que nada afecta a estos términos generales pues la apariencia es realmente otra. Existen múltiples aspectos que modifican el régimen de los actos administrativos en la ley y de hecho en otros reales decretos que la desarrollan.

¿Y de estos aspectos cuáles nos podría destacar profesor Fernández? Bueno, el aspecto clave que recibe una regulación distinta respecto a la ley de procedimiento administrativo es sin

duda el régimen del silencio administrativo o de los denominados en la ley actos presuntos y este posiblemente sea un punto que se modifique con dicha reforma. El artículo 43 de la ley 30-92 a la que nos estamos refiriendo apunta a las reglas generales, según las cuales se entiende que la falta de resolución en el plazo de tres meses se considera como estimación positiva de lo que ha solicitado el particular y tal estimación se genera en una serie de casos. Estos casos son pues las solicitudes cuya estimación habilitaría al solicitante para el ejercicio de derechos persistentes, algo que se trate de bienes de dominio público en cuyo caso se entiende desestimada y las solicitudes en cuya normativa de aplicación nos establezca que quedarán desestimadas si no recae resolución expresa.

Por el contrario, la regla del silencio negativo opera en procedimientos de ejercicio del derecho de petición recogido en el artículo 29 de la Constitución y también en la resolución de recursos administrativos. No es tanto si el recursos interpuso contra la desestimación presunta de una solicitud se entiende estimados y transcurre el plazo de resolución sin resolución expresa. Esto es así, en todos los procedimientos ¿Y este es el verdadero problema? Porque bueno, las especialidades del régimen del silencio proceden del artículo 43-5 de la Ley 30-92 y este artículo señala que cada administración para mejor conocimiento de los ciudadanos podrá publicar, de acuerdo con el régimen de los actos presuntos previsto en la propia ley, una relación de los procedimientos en que la falta de resolución expresa produce efectos estimatorios y de aquellos en que los produce por este motivo, luego la disposición adicional tercera de la ley establece el plazo para que reglamentariamente se lleve a efecto la adecuación de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos.

Esto ya se ha hecho y y el particular debe acudir a la previsión de los plazos y de los efectos estimatorios o desestimatorios del silencio según el procedimiento en que se ve a incursos. Respecto a los actos presuntos, ¿existe alguna o otra novedad en la actual regulación del silencio administrativo que merezca destacar teniendo en cuenta lo breve de esta charla que estamos teniendo aquí, profesora Fernández? Sí, sí, por supuesto, no solo en relación con nuestro derecho anterior, sino también respecto al derecho comparado, existe novedades importantes sobre este particular, ya que aparece la figura del denominado y tan criticado, certificado, de acto presunto que debes tender el órgano competente que debió resolver expresamente y no lo hizo en el plazo correspondiente. Bueno, esta certificación se debe emitir en 20 días desde que se solicita, salvo que este plazo, en este plazo se dicte resolución expresa.

El certificado no es sino un acto administrativo realmente consistente en la declaración expresa de un conocimiento que como tal puede ser recurrido, por ello no se permite que se resuelva expresamente la solicitud después de la emisión del mismo. De otro lado y respecto al régimen de responsabilidad administrativa para los funcionarios que están obligados a resolver, pues existe también un régimen novedoso que conviene destacar, ya que los funcionarios están obligados a resolver los procedimientos en forma expresa en el plazo de tres meses. Y el transcurso de este plazo sin resolución provoca la sanción disciplinaria o al menos la debería provocar y la remoción del puesto de trabajo.

A su vez, el titular del órgano competente para resolver que no os pida el certificado en plazo puede ser objeto de una sanción disciplinaria que se uniría a la sanción anterior, es decir, que existe un régimen complejo de responsabilidad. Vamos, profesora Fernández al terreno práctico, si el administrado hace una determinada petición a la administración y ésta no le contesta habrá que considerar que se le concede o no según de qué se trate. Esto no cree usted que puede originar cierta inseguridad en el ciudadano.

Sí, sin duda, y quizás sea esta regulación del silencio administrativo uno de los aspectos más criticables de la nueva ley. Por una parte, porque como muy bien usted indica, genera una importante inseguridad jurídica que obliga al ciudadano a tener que acudir a la regulación específica de cada procedimiento administrativo para ver y confrontar si esa falta de resolución tiene en ese concreto procedimiento efectos estimatorios o desestimatorios. De otro lado, falta un tratamiento claro y definitivo de la cuestión, ya que si se obtiene el certificado acto presunto o si solicitado, se puede recurrir, pero el acto puede ser desconocido por la administración que considere que es nulo de pleno derecho porque no se daban en él las condiciones esenciales para la correspondiente adquisición de derechos o facultades, con lo que habría que volver a empezar de nuevo ese procedimiento.

De otro lado, la dudosa constitucionalidad de la obligación impuesta al funcionario de expedir el certificado de actos presuntos en la medida que ello supone realmente una autoinculpación por su no resolución, como indica el profesor parada, catedrático en la asignatura, pues realmente es una crítica más que fundada al nuevo texto. Y por último también merece criticar el régimen de responsabilidad prevista para los funcionarios que nos resuelven expresamente o no emiten el certificado de actos presuntos en contraposición a la laguna asistente sobre estas mismas infracciones para las autoridades de las que tales funcionarios dependen. Y en la medida en que estos, al no ser funcionarios en sentido escrito, no les alcanzan ninguna responsabilidad disciplinaria, a pesar de que normalmente son ellos los que tienen la competencia para resolver.

¿Y qué otros aspectos novedosos respecto a la anterior regulación de los actos y de la actividad administrativa nos podría destacar los de la Fernández? Bueno, otro aspecto a destacar también dentro de este título genérico de actividad administrativa es el de la regulación que se ha dado a la eficacia en general de los actos administrativos. El actual artículo 62 de la Ley 30 amplía notablemente los supuestos de nulidad de pleno derecho e incluye en ellos los denominados actos que les llenan el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, asimismo los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición o cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal y esto lleva a que se extienda indefinidamente la nulidad dejándola en manos del legislador para cada caso. De otro lado se acoge una tercera categoría que no estaba prevista anteriormente que es la de la denominada irregularidad no invalidante que se refiere a los actos conviciosos de efectos menores previstos en los artículos 63, 2 y 3 de la ley.

Me parece que recibe especial atención en la ley 30 del 92 la actividad sancionadora de la administración 9 es así el profesor Fernández. Si consciente el legislador de la importancia de esta actividad administrativa en cuanto restrictiva que es de los derechos de los ciudadanos pues hace especial énfasis en su regulación en los artículos 127 y siguientes la ley sin embargo no contiene la regulación de un específico procedimiento sancionador que quizá hubiera sido lo deseable sino simplemente de unos principios a los que debe sujetarse los procedimientos sancionadores posteriormente el reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potesta sancionadora que fue aprobado por Real Decreto 1398 barra 93 de 4 de agosto recoge un procedimiento que de hecho no tiene aplicación general sin únicamente supletoria pues rige sólo como dice su artículo 1 en defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas y esto de hecho lo que está conduciendo es una multiplicación de los procedimientos sancionadores estatales autonómicos y locales con todo lo que ello conlleva y ya vamos a concluir profesor Fernández en relación con esas normas generales a las que usted apuntaba al principio de su intervención sobre los derechos y deberes de los ciudadanos tiene algún comentario en especial que hacer cuáles de ellos merecen ser destacados sí en realidad todos merecen merecerían un análisis por menorizado porque todos estos artículos todas estos derechos realmente inicialmente fueron conquistas o fueron plantados como conquistas de los ciudadanos frente a la actividad administrativa de tipo abusivo aunque ciertamente lejos de suponer una instauración segura son más bien principios programáticos que requieren lógicamente de voluntad y de medios como casi siempre sucede entre ellos cabe citar pues entre otros el derecho del ciudadano a conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de sus procedimientos esto realmente es una conquista el derecho a identificar a las autoridades y al personal administrativo su derecho a obtener copias sellada de los documentos su derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su comunidad o a formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento también se reconoce el derecho de acceso a los registros y archivos de las administraciones entre otros no en cualquier caso la dificultad del efectivo reconocimiento de todos ellos requiere requiere de desarrollos normativos específicos y algunos de ellos ya se han llevado a cabo algunos otros sin embargo aún está por verse cómo van a ser plasmados definitivamente la ley pues supongo que y esperemos que se vean plasmados pronto porque son derechos que tienen los ciudadanos que son muy interesantes con la ante la administración pues no tenemos ya más tiempo muchísimas gracias profesor Carmen Fernández por estos minutos aquí en la revista muy bien muchísimas gracias están ustedes en la sintonía de la universidad nacional de educación a distancia y escuchando la revista de derecho durante los próximos minutos interviene el profesor titular de derecho penal don alfonso serrano gómez para explicar uno de los delitos más frecuentes la estafa el artículo 248 del código penal dice así cometen estafa los que con ánimo de lucro utilizar en el engaño bastante para producir error en otro induciéndole a realizar un acto de disposición en perjuicio propio o de otro oíamos al profesor serrano buenas noches y bienvenido