

DR 29 1355

Buenas noches y bienvenidos. Un domingo más les invito a compartir con nosotros los próximos setenta y cinco minutos que espero sean de interés para todos ustedes. La revista de Derecho que ahora comienza está dedicada a las materias que se estudian en el tercer año de la carrera y esta noche abordaremos los siguientes temas.

El primero versará sobre los ingresos públicos y su clasificación y los pondrá el profesor de Hacienda Pública Pablo de Diego. Veremos también las modificaciones introducidas por la nueva ley de contratos de las administraciones públicas. El profesor Jesús Ángel Fuente Taja explicará la reforma de la contratación administrativa.

Maripaz Pous de la Flor, titular de Derecho Civil, explicará los caracteres de la recepción del contrato de obra. Les contaremos también cuáles son y cómo están penalizados los delitos societarios por Alfonso Serrano Gómez, titular de Derecho Penal. Y por último, la intervención del profesor de Derecho Internacional Público Álvaro Jarillo Aldea Nueva se centrará en el análisis de los sujetos del derecho internacional.

Vamos a entrar en el desarrollo del primero de los temas que hemos preparado para este domingo en la revista de Derecho. Para ello nos acompaña Pablo de Diego Ángeles, profesor de Hacienda Pública, con quien vamos a analizar los ingresos públicos y su clasificación. Muy buenas noches y bienvenido profesor de Diego.

Hola, buenas noches. Vamos a hablar, como decía, de los ingresos públicos y su clasificación. En primer lugar, ¿qué tipos de ingresos públicos existen? Pues realmente existe una tipología bastante variada de ingresos públicos, a pesar de que, por regla general, siempre que pensamos en el ingreso público estamos pensando en el impuesto.

Pero vamos a ver que esa es solamente una categoría, por supuesto, de las más importantes, pero no es la única. En principio hay muchas clasificaciones, tanto de carácter doctrinal como incluso de carácter legal, o que está en la praxis legal, clasificaciones que, de alguna manera, nos catalogan a los ingresos públicos. A mí, quizá de todas ellas, la que más me gusta es la que distingue entre ingresos procedentes de la economía pública e ingresos procedentes de la economía privada.

Ahora veremos un poco lo que es cada una de estas cosas. En concreto... Pues sí, podemos pasar a ver primero los ingresos procedentes de la economía pública, ¿no? ¿Cuáles son estos? Efectivamente, pues dentro de la economía pública, porque la economía pública no es sólo, lógicamente, la actividad de la administración pública, sino que existe la actividad de la economía pública de los entes económicos públicos, como pueden ser, por ejemplo, las empresas públicas. Entonces, en cierto sentido, y esto es así, podemos establecer una primera clasificación diciendo que realmente tenemos todos aquellos ingresos procedentes de la propia economía pública.

Es decir, dentro del sector público se producen ingresos, por ejemplo, de carácter empresarial, en los cuales las empresas no están actuando como entes privados, sino como entes públicos, produciendo determinados bienes públicos y, por supuesto, estableciendo un mecanismo de ingresos y de gastos dentro de estas propias actividades públicas, dentro de estas propias empresas públicas. Lo mismo podemos decir de las corporaciones, es decir, hay corporaciones públicas que también entre sí, pues lógicamente, realizan trasvases de fondos e ingresan por determinadas actividades, se pueden establecer ingresos públicos. Si una comunidad autónoma o un ayuntamiento hacen una operación, por ejemplo, de una cesión de terrenos, pues probablemente exista un trasvase de fondos, entramos un ingreso público.

Entonces, estaríamos también ante un ingreso público, en este caso, derivado de la economía pública. Son, digamos, y luego no podemos olvidar también que los países, es decir, los países no están aislados, sino que existe la posibilidad de que la economía pública de dos diferentes países produzcan algún tipo de movimiento de fondos que constituyan parte del ingreso público. Entonces, pues, puede haber transferencias de carácter bilateral, donde se establezca algún tipo de flujo de fondos entre dos países por el motivo que sea.

Entonces, puede haber un ingreso de un sector público a otro. Y por otro lado, pues, existe también, pues, para ir a ejemplos a lo mejor más, bueno, o ejemplos más históricos, por ejemplo, antiguamente, bueno, antiguamente, hasta hace relativamente pocos años, o bueno, cien años, pues cuando se producía a lo mejor algún armisticio, algún tipo de acuerdo para finalizar una guerra, pues había indemnizaciones por razones de guerra de un país a otro. Pues eso se podría considerar, o se puede considerar hoy en día, todavía un ingreso público, en ese sentido, que va de un sector público de un país a un sector público de otro país y, por tanto, estaríamos ante un ingreso público.

Esto, ya digo, por lo que se refiere a los ingresos procedentes de las economías públicas, ingresos públicos procedentes de la economía pública. ¿Y cuáles son los ingresos procedentes de la economía privada, que también mencionó? Sí, esos ya nos van a ser más familiares, porque ya los vamos a hablar ya de cuestiones que nos son, lógicamente, más cercanas. En principio, tendríamos que ver que el sector público, pues puede, como decíamos antes, puede realizar actividades de carácter empresarial como un ente privado más, o puede poner en funcionamiento cualquier actividad.

Es decir, no hay nada que pida que el sector público, por ejemplo, gestione unas pistas polideportivas, por poner un ejemplo, y lógicamente, pues cobre unos ingresos por ello, o que simplemente esas pistas polideportivas las venda a una entidad privada, porque al sector público no le interesa gestionarlas. Entonces, pues estaríamos ante una venta, lo que se llama una venta del patrimonio público, y ahí estaríamos realmente ante un verdadero ingreso público, porque se está produciendo un trasvase de fondos de la economía privada al sector público. Pero incluso hay otros trasvases de fondos de la economía privada al sector público, que también, pues pueden ser un tipo de ingreso público.

Estoy pensando en las donaciones que puedan hacer, donaciones, por supuesto, entre personas físicas que en un momento dado deciden donar una parte de su patrimonio al Estado, o alguna institución pública, una institución del sector público, entonces estaríamos ante un verdadero ingreso público. A lo mejor no es muy frecuente, pero desde luego hay que catalogarlo como tal. Y luego tendríamos que pensar también las donaciones, perdón, la sucesión, es decir, por causa de muerte, con mucha frecuencia ocurre que el sector público, el Estado, pues es desde el punto de vista de la sucesión intestada, y esto lo saben los estudiantes, lógicamente, de la Facultad de Derecho, que por la sucesión intestada, al final de todos los grados colaterales, pues a partir del cuarto grado colateral, ningún familiar hereda para el caso de que una persona muera sin testamento, entonces ahí el sucesor legítimo, en ese sentido, es el Estado.

Y esto, pues en una población de 40 millones de personas, como puede tener España, por ejemplo, pues ocurre todos los días que el Estado hereda alguna propiedad de algún particular que muere sin testamento y muere sin familiares próximos, con lo cual al final se produce una sucesión para el Estado, y eso también sería un ingreso público. Y ahora pasaríamos, como estábamos hablando antes, a un ingreso público que nos es todavía más familiar, que lógicamente son aquellos que exigen algún tipo de contraprestación, de ingresos públicos dentro de los que proceden de las economías privadas, que es de lo que estamos hablando, los que exigirían algún tipo de contraprestación, y además en estos el Estado se manifestaría, digamos, con una cierta soberanía fiscal, es decir, con un método coactivo, buscando por la vía de la exigencia al contribuyente o al particular que el ingreso público se produjese. Hemos visto en todos los anteriores, todos los ingresos públicos procedentes de la economía privada, que eran puramente voluntarios, es decir, no nadie obliga a nadie a hacer una donación al Estado.

En el caso de la sucesión intestada, pues es una cuestión legal, pero desde luego no es con la voluntad del causante, sino que ocurre porque tiene que ocurrir por ministerio de la ley. Pero ya cuando hablamos de una contraprestación, entonces ya estamos hablando probablemente de un ingreso público con contraprestación que procede de la economía privada y que además se produce de modo coactivo. Y aquí ya tenemos en primer lugar y de forma muy destacada lo que son los tributos.

Los tributos, que es a veces, pues, por... nunca recuerdo si se dice metonimia o si es algo parecido, pero en este caso los tributos son el todo y los impuestos son la parte, es decir, los tributos no son sólo los impuestos, sino que existen también las llamadas tasas, ahora diremos lo que son, y las contribuciones especiales. Y no quiero olvidar, aunque ahora hablaré de ellas también, de otros ingresos coactivos, como son, pues, las multas, las sanciones administrativas, es decir, todas aquellas exacciones del Estado que no son impuestos, pero que son realizadas de modo coactivo, pues también son ingresos públicos. alguna actividad expropiatoria sin indemnización, alguna requisa, todas estas cuestiones son lógicamente ingresos públicos.

Y ya por último hablaríamos también de otro tipo de ingreso coactivo, ingreso público coactivo procedente de la economía privada, que serían aquellos derivados de operaciones de política

monetaria. Ahora mismo, con el funcionamiento, con el Pacto de Estabilidad de la Unión Europea, pues, bueno, los mecanismos monetarios están, para los Estados, están anulados, iba a decir fuertemente restringidos, pero no existen, porque lógicamente es el Banco Central Europeo el que fija la política monetaria común. Pero hasta la creación del Banco Central Europeo, pues los países eran soberanos, por ejemplo, para realizar algún tipo de acuñación, iba a decir acuñación de moneda, sino más que acuñación de moneda, que sería correcto también, pero estamos pensando en la emisión de dinero sin un soporte real, sin un soporte de bienes y servicios que amparen ese dinero.

Obviamente esa apelación, se llamaba así apelación al Banco Central por parte de los entes públicos, en este caso el Tesoro Público, pues era un mecanismo coactivo de ingreso público por el cual se creaba un dinero por Ministerio de la Ley, de forma que realmente un instrumento de política monetaria se convertía en una forma de ingresar el Estado un dinero. Lógicamente esto se utilizaba poco, porque es evidente que esto es un mecanismo que produce inflación, puesto que el dinero pierde su valor. Si inyectamos más dinero en el mercado, si una contrapartida efectiva de bienes y servicios, lógicamente estamos poniendo en peligro las propias posibilidades, el propio poder adquisitivo de ese dinero.

Entonces ya hemos visto que estos son todo lo que son los ingresos coactivos procedentes de la economía privada. Y paso un poco a detallar algunos de ellos para definir brevemente, puesto que es interesante por ejemplo hacer la distinción entre tasas, contribuciones especiales e impuestos. Empezaremos por las tasas, son tributos como he dicho, las tres tributos, tasas, contribuciones especiales e impuestos.

Las tasas habitualmente son contraprestaciones que se pagan por el particular por algo que el sector público presta en régimen de exclusividad y que con frecuencia pues es de recepción obligatoria o es de recepción obligatoria para el administrado o el administrado lo necesita para pues para su vida normal. Es decir, que estamos pensando por ejemplo en la tasa de expedición del Documento Nacional de Identidad. El Documento Nacional de Identidad es algo que obligatoriamente tenemos que estar documentados e identificados en todo momento los ciudadanos, entonces lógicamente el Ministerio del Interior por la emisión de ese Documento Nacional de Identidad pues cobra una tasa.

Esa tasa no es voluntaria, tenemos lógicamente que pagarla a todos en el momento que se cumple una determinada edad. No recuerdo ahora mismo si son los 16 años, antiguamente eran los 16 años seguro, de modo compulsivo y de modo voluntario podías hacértelo antes. En cualquier caso como digo la tasa es de recepción obligatoria puesto que el administrado no se puede en ese sentido sustraer a ella y muy frecuente es una tasa de carácter estatal, pero existen lógicamente tasas también a nivel local, pues las tasas de alcantarillado, de tasas de recogida de basuras, tasas por lo que son la licencia de tener animales domésticos como perros, gatos, etcétera, son tasas de recepción obligatoria que el administrado tiene que pagar de alguna forma.

Hay que fijarse que en estos casos siempre hay una idea de contraprestación, es decir, se paga por algo, no se paga simplemente al ayuntamiento o al sector público sin ningún motivo determinado, sino que realmente hay una contraprestación efectiva. Y muy parecida a la tasa, aunque un poquito diferente, es el precio público. El precio público es lo que cobra el sector público por una actividad que el sector público no presta en régimen de exclusiva.

Esa sería la diferencia con la tasa. Ojo, el precio público, en el precio público, el sector público está ofertando un servicio que también oferta, digamos, el sector privado. Puede ocurrir, por ejemplo, por poner un ejemplo que se me ocurre, una piscina municipal pues puede cobrar una entrada, y lo mismo que lo puede hacer una piscina privada.

El sector público, la piscina municipal, lo que normalmente tratará con el público es de simplemente igualar los costes a los ingresos. Y luego están, como decíamos, las contribuciones especiales, para seguir con esta clasificación. Las contribuciones especiales son, digamos, pagos que se realizan al sector público habitualmente a nivel local por un mayor aprovechamiento que se obtiene de un bien inmueble.

Por ejemplo, si nos hacen una carretera o nos asfaltan la calle, pues normalmente se paga un tanto por metros de fachada, por metros lineales de esa carretera, de nuestras propiedades, hay que pagar un tanto el ayuntamiento, que el ayuntamiento o el Ministerio de Obras Públicas paga una parte, pero el resto lo pagan cada una de aquellas personas que se aprovechan de ello, porque además sus propiedades habitualmente sufren un aumento de valor. Y por último están los impuestos, que es lógicamente la categoría tributaria muchísimo más conocida y a la que vamos a dedicar la mayor parte de esta segunda etapa de la asignatura. Los impuestos son ya tributos sin contraprestación, es decir, el individuo paga impuestos el Estado, pero no debe esperar nada a cambio.

Los impuestos van a una cesta común y de esa cesta común el Estado saca dinero para afrontar todo el gasto público. A veces se habla también, profesores de Diego, de ingresos públicos ordinarios y extraordinarios. ¿Qué son estos ingresos? Bueno, esta es una clasificación que efectivamente existe, lo que pasa es que no se sabe muy bien, no es muy pacífico.

Habitualmente se habla de ingresos públicos ordinarios, aquellos que están en principio en los cuales existe una idea de habitualidad, es decir, de forma que el ingreso ordinario es aquel que normalmente se realiza con cargo, por ejemplo, por cuenta de los impuestos. Los impuestos son impuestos, lógicamente, de carácter ordinario, son ingresos públicos que todos los años en las leyes de presupuestos se pueden retocar, a lo mejor en el tipo, pero existen, digamos, por ministerio de la ley y no se necesitan leyes especiales para aprobarlos. Esto es discutible porque un ingreso público extraordinario, por hacer la distinción, el ingreso público extraordinario se supone que necesita una circunstancia especial, no es habitual, es una ley exprofesora que lo aprueba, pero esto cede un poco porque desde siempre se ha considerado, por ejemplo, la deuda pública un ingreso público extraordinario y todos sabemos que la apelación a la deuda pública podrá ser un ingreso público extraordinario, pero lo que desde luego es un ingreso

público habitual, puesto que el Estado hasta hace relativamente poco siempre ha cerrado sus presupuestos con déficit y emitía deuda pública para amparar ese déficit.

Por tanto, no hay mucha, no está muy, no es pacífica realmente la distinción. Normalmente sí se considera un ingreso público extraordinario, por ejemplo, la venta del patrimonio público. El Estado no está vendiendo o privatizando empresas todos los días, entonces es un ingreso público extraordinario.

El precio público, los tributos en general sí son ingresos públicos ordinarios porque derivan de la actividad ordinaria y habitual del Estado. Quizás serían los ejemplos más clásicos, aunque ya digo que no es muy pacífica la distinción. Ya tenemos que ir terminando.

Profesor De Diego, hay también una distinción entre impuestos indirectos e impuestos directos, ¿no? Sí, efectivamente. Dentro de lo que son los impuestos, una clasificación muy habitual, muy corriente y además muy del uso es distinguir entre impuestos directos e impuestos indirectos. Los directos normalmente se consideran directos aquellos que, por regla general, gravan al sujeto cuando se produce alguna manifestación de su capacidad contributiva, por ejemplo, con la obtención de renta o la detentación de un patrimonio.

Y también se considera que normalmente son impuestos directos aquellos que no se pueden trasladar a nadie. En cambio, los indirectos serían aquellos que también, en principio, se ponen de manifiesto cuando el individuo manifiesta una capacidad contributiva pero a base de un acto aislado, que es el consumo. Los que se ponen de relevancia a través del consumo, esos hechos impositivos que son a través del consumo.

Estos son los impuestos sobre las ventas, impuestos generales o especiales sobre las ventas. Y estos impuestos sí que se consideran normalmente que son trasladables, porque todos sabemos que lo que es el mecanismo de producción de un bien, pues se va, por ejemplo, pasando el impuesto indirecto de unos factores de producción a otros hasta que llega al consumidor final. Entonces se van trasladando y realmente el último incidido es el consumidor final en ese sentido.

Yo creo que con esto tenemos unas ideas generales de lo que son las clasificaciones, que podrían ser muchas, pero creo que hemos resumido las más importantes. Sí, resumido y superado el tiempo que tenemos que dedicar a Hacienda Pública. Muchísimas gracias, profesor De Diego, por haber estado aquí.

Muy bien, gracias a ustedes. Tiempo ahora para el Derecho Administrativo. El 16 de junio de 2000 se aprobó la Ley 2 barra 2000, un texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, donde se recogen las diferentes reformas y modificaciones que ha sufrido la Ley de Contratos a lo largo de los años, desde 1995 hasta la última y más importante de 1999.

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas tiene, entre otros fines, el de incrementar

la concurrencia, la transparencia y la objetividad de los procedimientos de contratación, como también simplificar estos procedimientos. Para llevar a cabo estos objetivos se reforman algunos puntos importantes. Se establecen límites y controles para las modificaciones de los contratos, se impide la prórroga tácita de los contratos y se reduce la duración del contrato de gestión de servicios públicos.

De todas estas modificaciones y de las peculiaridades de la reforma de la contratación administrativa, nos habla a continuación el profesor de Derecho Administrativo, Jesús Ángel Fuentetaja Pastor. Buenas noches. Hoy el tema que vamos a tratar en esta clase de Derecho Administrativo I va a versar sobre la reforma de la contratación administrativa operada a lo largo del año anterior, que ha determinado unos cambios en algunos puntos sustanciales y en otros formales, pero de gran calado en el ámbito de la legislación de los contratos de las Administraciones Públicas.

Como es sabido, la Ley 13.95 sustituye a una ley ya clásica, aprobada en 1965, regulando la contratación de las Administraciones Públicas. Esta Ley 13.95 ha sido modificada a lo largo de los años en esta materia de los contratos administrativos, pues prácticamente todos los años. Una serie de ajustes técnicos, modificación de las cuantías, adaptación de las cuantías de los contratos.

Téngase en cuenta que ya en aquel momento la contratación administrativa, esta ley recoge todos los aspectos del derecho comunitario, que obliga a una transparencia y a una efectiva concurrencia en todo el ámbito comunitario, de manera que obliga a una serie de publicaciones en diversos diarios oficiales, ya sea el del Estado, el de la Provincia o incluso en función de las cuantías, precisamente en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Pues bien, desde 1995 esta ley ha sido modificada en numerosas ocasiones y la última gran modificación muy importante es la Ley 53.99 de 28 de diciembre de 1999. Antes de incidir en esta reforma sustancial de la Ley 53.99, sí quisiera referirme, aunque sea abriendo un paréntesis en mi explicación, a un sector que no fue incluido o su regulación en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995, como era la materia de la transposición interna, el derecho interno de la directiva sobre contratos de obras, suministros y servicios en el ámbito de lo que se conocen como sectores excluidos, agua, telecomunicaciones, etcétera.

No se realizó esa inclusión de esta materia en la Ley de Contratos de 1995 por el carácter privado de la mayor parte de las entidades a las que afecta. Sin embargo, esta transposición y esta regulación de la contratación administrativa en estos denominados sectores excluidos ha sido realizada mediante una ley que ha pasado un tanto desapercibida, como es la Ley 48.1998 de 30 de diciembre, que precisamente regula los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las comunicaciones. Bien, hecha esta aclaración, pasemos pues a examinar sumeramente, evidentemente, en este tiempo del que disponemos no podemos incidir en los aspectos de fondo de esta reforma, pero sí nos interesa realizar una panorámica general sobre cuál ha sido la reforma operada por la Ley 53.1999. Bien, esta ley, en primer lugar, pretende incrementar la concurrencia, la transparencia y la objetividad de los

procedimientos de contratación.

En este ámbito, uno de los aspectos que más destaca es el establecimiento de límites y controles para las modificaciones de los contratos, con objeto de impedir la viciosa práctica de ofertar presupuestos bajos en la confianza de que después, durante la realización de la obra, se efectuarán modificaciones que en conjunto, a veces, llegan a duplicar el precio inicial. Por otro lado, se impide la prórroga tácita de los contratos. También se reduce la duración del contrato de gestión de servicios públicos.