

DR 29 1099

El peso específico o el tanto por ciento que debe tener la imposición directa con relación al total o la imposición indirecta con relación al total, o el equilibrio entre ambas, pues es algo discutible. Posiblemente los países de la OCDE nos llevaríamos sorpresas viendo cuál es el equilibrio entre uno y otro. El alumno puede acceder en el texto recomendado o en cualquier otro, o en cualquiera de las bases de datos de la OCDE, a información sobre cuál es realmente el balance o equilibrio entre estas dos macromagnitudes, impuestos directos e indirectos en los distintos países.

Realmente todo apunta a que, moviéndonos en las cercanías del 50% para cada cosa, estamos posiblemente ante estructuras tributarias justas. Sin embargo, no escapa a nadie que en muchos de los gobiernos occidentales en los últimos tiempos hay una evidente preferencia por una subida ligera de los impuestos indirectos frente a los directos, tal vez para que el individuo tenga una percepción subjetiva inferior de carga fiscal, puesto que le afecta en menor medida, desde el punto de vista psicológico, el pago diario de un impuesto indirecto superior. Pongamos por caso, si sube medio punto el IVA, prácticamente nuestro bolsillo se resiente muy poco.

Sin embargo, si no suben el impuesto sobre la renta a la hora de hacer la declaración, es decir, a la hora de hacer las declaraciones trimestrales o anuales, realmente un punto de subida puede significar mucho. Se puede significar 20, 30, 40, 50.000 pesetas más al ingresar, y eso sí lo notamos con muchísima más percepción subjetiva. Entonces, parece que hay una tendencia a suavizar o estancar la imposición directa, puesto que se ha llegado a una especie de agotamiento fiscal del contribuyente y hay una tendencia a una cierta subida de la imposición indirecta, pero siempre en unas líneas de equilibrio sustancialmente.

Otro término que sí me gustaría que nos comentara qué significado tiene es el de la progresividad de los impuestos. Sí, hay impuestos que realmente, especialmente los impuestos directos y por antonomasia, el impuesto sobre la renta a las personas físicas, que se suele acomodar en su estructura a lo que se denomina la progresividad. La progresividad significa sustancialmente que el impuesto sobre la renta, o sea, grava la renta, como su propio nombre indica, y los aumentos de renta son grabados a un tipo superior al que eran grabados los escalones de renta anteriores a esa subida, de forma que hay un aumento más que proporcional, es decir, el aumento del tipo, y por tanto el aumento de la recaudación, es más que proporcional o superior a lo que sería un aumento proporcional con relación al aumento de la base.

Eso quiere decir que el impuesto sobre la renta implica que los más poderosos económicamente, los que más renta declaran, acaban con tipos efectivos muy superiores, a veces más del doble, más del triple, con relación a quienes están en los escalones más bajos de renta. Entonces, a veces, como todo el mundo sabe, hay tipos en la estructura de los impuestos sobre la renta occidental superiores al 50%. Eso quiere decir que el individuo, en determinadas

fases de sus ingresos, es decir, a partir de un determinado dinero recibido, satisface en forma de impuestos más de la mitad de la renta obtenida.

La progresividad es evidente que es un factor claro de lo que antes hablábamos de la redistribución, es decir, a más progresividad, mejor redistribución. Lo que pasa es que, lógicamente, hay que justificar esta progresividad para que no desanime la obtención de renta. En términos de eficacia económica, ¿cómo debería ser un impuesto? Supongo que esto no es algo fácil de responder, ¿no? No.

El impuesto es siempre algo contestado, donde, lógicamente, el contribuyente no resistimos o se resiste, en principio, al pago. Todos tenemos la sensación de que los impuestos nos abruman. Lo que sí es claro es que todo el mundo está casi de acuerdo en que el impuesto debe ser lo más neutral posible, es decir, debe afectar lo menos posible a los factores de producción, de forma que no se distorsione la producción o la existencia de un determinado bien y servicio, o no se distorsione, en el caso del impuesto sobre la renta, lo que es la oferta de trabajo, etc.

Es decir, que los individuos no estén desanimados en su obtención de renta o riqueza o en su acumulación de patrimonio por el hecho del impuesto. Es evidente que algo de repercusión siempre tendrá, pero cuanto menor sea esta, es decir, cuanto menor sea la repercusión psicológica que el individuo tiene, la sensación psicológica de agobio contributivo, pues más neutral es el impuesto. Y eso se puede predicar también de los impuestos que gravan el consumo, las ventas, etc.

Es decir, se trata de que se desanime lo menos posible la producción, el comercio, el consumo de bienes o servicios. Un impuesto es tanto más eficaz, cuanto menor es esa sensación en el mercado o esa distorsión que el gravamen produce. Pues, precisamente me gustaría que nos explicara qué significa exactamente el exceso de gravamen.

Bien, justamente el exceso de gravamen es una de las cuestiones de las que ahora mismo me refería. Es decir, a veces se produce, por falta de neutralidad del impuesto, se produce un exceso de gravamen. Se produce una distorsión en la eficacia del impuesto, puesto que se acomete la estructura de producción, o contra la estructura de producción, de un determinado bien o servicio, haciendo que sea muy poco eficaz el impuesto, puesto que se desanima de tal manera el consumo, por ejemplo, de un determinado bien, por ejemplo, un automóvil, que los consumidores se van a otro automóvil más barato, con lo cual lo que estamos es produciendo un efecto distorsionado sobre el mercado.

Es decir, que en ese aspecto un impuesto demasiado alto, por ejemplo, puede desanimar un determinado factor de producción. Pensemos que eso, cuando hay una oferta muy amplia de automóviles, pues no tiene una gran importancia de cara al fisco, pero cuando hay una oferta muy estrecha de dos o tres modelos, pues a lo mejor estamos perjudicando no solo al fabricante de automóviles, sino incluso al propio Estado, que ve bastante esmerados sus recursos. Esto conecta un poco con la segunda parte del tema que hablábamos hoy, que es el

tema de la repercusión impositiva.

Es decir, realmente la repercusión debe tener en cuenta todos estos factores, de forma que finalmente el impuesto va a ser satisfecho por alguien, legalmente por el repercutido, económicamente por el incidido, por él mismo. Pero de lo que se trata es que el impuesto sea eficaz en esta repercusión, y esa repercusión será tanto más eficaz, y esa incidencia será tanto más eficaz, cuanto menor sea la distorsión en el uso de un bien o servicio, o en la oferta de trabajo, por ejemplo, cuando hablamos de impuestos o de la renta. Entonces, pues realmente se preferirán aquellos impuestos que graviten sobre bienes de demanda rígida, que sufran menos el efecto de los aumentos de los precios motivados por los impuestos.

¿Como por ejemplo? Sí, se lo iba a decir. Por ejemplo, un ejemplo muy clásico que yo creo que está en la mente de todo el mundo es el tema de las gasolinas. Todos los que padecemos, a veces por necesidad, el uso del automóvil propio, pues difícilmente renunciamos a él.

De forma que si mañana nos ponen un impuesto de un 30% adicional sobre el que ya tenemos, sobre las gasolinas, que por cierto no salgo a descartar, porque algo hay en la mente de los expertos de la Comisión de la Unión Europea, pero si esto ocurre no es fácil que abandonemos el coche. Es un caso claro de bienes de demanda rígida. Hombre, es evidente que tampoco es un bien de primera necesidad, o al menos según un fabricante de automóviles posiblemente sí lo considera así, pero habría discusiones desde el punto de vista económico.

Lo que está claro es que hay una cierta demanda rígida de la gasolina. Es un tema que es evidente, por no hablar de los gases de transporte. El transporte no se puede paralizar, y el transporte privado, entonces si realmente, aunque subiesen los impuestos un 30% adicional, se seguirían transportando los bienes de consumo, los elementos de alimentación, etc., de forma necesaria y compulsoria.

Entonces no cabe duda de que un impuesto, desde el punto de vista de la regulación, en este caso sería terriblemente eficaz porque estamos ante bienes de demanda rígida. Pues el tiempo en la radio también es rígido. Es como la gasolina, pero también corre bastante, y más cuando hay un tema que podría dar mucho más de sí.

De todas maneras, le agradecemos muchísimo, profesor De Diego, que haya estado estos minutos con nosotros aquí en la Revista de Derecho. Muchas gracias. Están ustedes escuchando Revista de Derecho, un programa de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia que les ofrecemos cada viernes en colaboración con Radio 3 de Radio Nacional de España.

Y ahora pasamos a otro tema de derecho administrativo. La reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa se viene demandando desde tiempo atrás, teniendo en cuenta las sucesivas reformas de las que ha sido objeto el Gobierno de España. Desde que en 1956 fuera aprobado su actual y vigente ley reguladora.

En este momento nos encontramos a la espera de la publicación de la nueva ley que habrá de dar soluciones a los innumerables problemas que se suscitan en el ámbito de esta jurisdicción, como el retraso de las tramitaciones, el número de magistrados, etc. En los siguientes minutos vamos a plantear a la profesora de Derecho Administrativo, doña Carmen Fernández, algunas cuestiones relativas a esta materia. Buenas noches y bienvenida profesora Fernández.

Hola, buenas noches. ¿Nos podría situar en los problemas más importantes que hoy presenta la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa? Sí, por supuesto, pero lo cierto es que dichos problemas, sin duda, son más fáciles de detectar que las soluciones que pueden dárseles. En particular, claramente, se está demostrando ello con las diversas opiniones que todos los autores y la doctrina están dando en el curso del proceso de tramitación de la propia reforma jurisdiccional.

Lo cierto, por ser sintético, es que los tres puntos básicos en que coincide la mayoría de la doctrina que está analizando la reforma, que son los problemas de esta jurisdicción, se centran, en primer lugar, en su configuración orgánica, en el número y en la preparación de los magistrados de este orden específico contencioso-administrativo, y, asimismo, en la necesidad de reformas procesales urgentes que faciliten una rápida tramitación y la resolución de los recursos que se están planteando. A su vez, cada una de estas cuestiones se interrelaciona con las otras. Quizá el mayor problema de esta jurisdicción estribe en la necesidad de dar respuesta al aumento de litigiosidad que se ha producido en esta jurisdicción.

Pensemos que hay asuntos de poca trascendencia desde el punto de vista cuantitativo, pero que para el ciudadano tienen un gran interés. Por ejemplo, el de las multas de tráfico, multas de 15.000 pesetas, de 10.000, de 20.000, de 25.000 pesetas, que acaban todas ellas, muchas de ellas, gran parte de ellas, en la jurisdicción contencioso-administrativa. Esto es derivado, básicamente, no sólo en este contexto, sino en otros muchos, de la generalizada presencia de nuestra administración en la vida común y ordinaria.

Y, por supuesto, de la ineficacia de otras vías alternativas. Como única solución a los conflictos, lógicamente, el ciudadano ve que acudir a la vía jurisdiccional es lo más adecuado. Así, por ejemplo, son datos recientes que, entre 1981 y 1990, el número de recursos contra la Administración, pensemos en todos los niveles e instancias, se multiplicó por más de tres.

Y desde 1990 hasta 1995, ese incremento es incluso proporcionalmente superior, pues el número de recursos presentados en este último periodo es casi el doble que en el primer periodo de 1981 a 1990. Es decir, son cantidades escalofriantes. De este modo, la situación es tal que en las diferentes salas de lo contencioso-administrativo de todos los tribunales de justicia se acumulan unos 271.000 recursos pendientes de resolución.

Esto es 27.000 más que en el año 1996, a pesar de haberse resuelto durante ese tiempo 113.000 asuntos aproximadamente, que no es una cifra a no estimar. Pues bien, la cuestión está sin duda en que, aunque esto es así, el número de magistrados encargados de resolver estos recursos sigue siendo sustancialmente el mismo. Pero la solución a este problema quizá

no esté tanto en ampliar el número de magistrados de forma rápida, sin meditación o sin preparación, sino en disponer de los necesarios magistrados expertos, competentes y con unos mínimos criterios organizativos, como es lógico.

Y para ello se ha apuntado la posibilidad de establecer un procedimiento esencialmente oral y público que permita una vista con comparecencia de las partes y que permita incluso resolver in voce, es decir, allí mismo, un porcentaje muy alto de los asuntos que ingresan en una determinada sala de lo contencioso. Esta es una de las posibles soluciones que se apuntan. De otro lado, es también muy frecuente encontrarnos en esta jurisdicción con pleitos repetitivos, cuyo objeto es el mismo, pero en los que existe una pluralidad de afectados, de sujetos e interesados diferentes.

Las causas derivan básicamente de una defectuosa técnica administrativa que utiliza las deficiencias estructurales de la jurisdicción para dilatar el reconocimiento final y el reconocimiento efectivo de los derechos de todos nosotros. Pero ciertamente una solución a este problema se ha apuntado que podría estar en exigir responsabilidad a autoridades y a funcionarios, porque evidentemente desde el punto de vista constitucional el efectivo servicio al ciudadano está reconocido, mientras que lo que se está produciendo es día a día el deterioro de la eficacia administrativa. De otro lado, se ha propuesto como posible remedio a estos pleitos masa o pleitos repetitivos una tramitación de causa piloto, es decir, acoger de todas ellas una, dejando en suspenso las restantes y posteriormente trasladando los efectos de esa sentencia recaída en el caso específico a todos los demás pleitos, con lo cual no había que tramitar una tras otra y así indefinidamente.

Profesora Fernández, entonces, ¿qué soluciones ya específicas nos puede ofrecer la tan ansiada Ley de la Reforma de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa? Bien, bueno, las soluciones llevamos mucho tiempo esperándolas y a la vista del último proyecto manejado de 18 de junio de 1997, efectivamente hay soluciones cuyos efectos son ahora previsibles, sin embargo hay otras cuyos efectos están aún por ver, habrá que ver la ley, que la ley se puede implantar. Centrándonos en algunas de las cuestiones que aborda la ley, las jurisdiccionales o más formales propiamente dichas, puesto que existen otras que desde el punto de vista material son muy relevantes en la reforma, como pudiera ser, por ejemplo, la delimitación del concepto de acto administrativo respecto al acto político, a los efectos de su revisión jurisdiccional, pero dejando al margen estas últimas, de momento lo que sí puede advertirse es que la nueva ley, el nuevo proyecto parece eludir los aspectos organizativos, aspectos que debían haber tomado como punto de partida todos estos datos estadísticos a los que antes me he referido. Por ejemplo, en cuanto a la formación de los magistrados especialistas que han de cubrir los juzgados de lo contencioso administrativo, sólo cabe esperar a la vista del proyecto que realmente el Consejo General del Poder Judicial tenga capacidad para preparar en el plazo de dos o tres años al gran número de magistrados especialistas que puedan cubrir todas estas plazas, lo cual ya es un trabajo ímprobo.

En cuanto a la solución a dar, por ejemplo, a estos pleitos repetitivos o pleitos más a los que

antes me he referido, el artículo 36.2 del proyecto apunta literalmente que cuando ante un juez o tribunal estuviera pendiente una pluralidad de recursos con idéntico objeto, el órgano jurisdiccional podrá no acumularlos y tramitar uno o varios con carácter preferente suspendiendo el curso de los demás hasta que se dicte sentencia en los primeros. Con ello, efectivamente, lo que se está haciendo es seguir la solución que antes he apuntado, la solución doctrinal de la causa piloto, aunque realmente también se ha señalado que para que este sistema de causa piloto sea efectivo parece necesario que se implante un estudio detallado y riguroso de cada uno de los recursos que se dejan en suspenso en la fase inicial de su tramitación, porque si no, evidentemente no se va a poder comprobar la existencia de objetos repetitivos y si no, pues realmente el problema que se va a producir es el mismo. De otro lado, según el artículo 106 de este proyecto, cuando se acuerda suspender la tramitación de uno o más recursos, conforme a este sistema de causa piloto al que antes me he referido, los recurrentes afectados por la suspensión podrán interesar del juez o tribunal de la ejecución que extienda a su favor los efectos de la sentencia o sentencias firmes recaídas en los recursos resueltos a otros supuestos idénticos.

Además, el nuevo sistema parece que avanza cuatro modalidades diferentes de recurso contencioso administrativo y esto es de gran interés, al margen, por supuesto, de medidas cautelares de carácter positivo, distintas de la medida cautelar consistente en la suspensión de la vigencia de la disposición o de la ejecución del acto objeto de recurso. Entre estos recursos está, en primer lugar, el tradicional recurso dirigido contra actos administrativos, que todos conocemos. Segundo lugar, el que de manera directa o indirecta versa sobre la legalidad de una disposición de rango inferior a la ley.

En tercer lugar, el recurso contra la inactividad administrativa, es decir, aquel recurso en el que la administración no actúa y el ciudadano tiene que tener algún mecanismo para luchar contra ese abstencionismo, esa no actuación. Y, por último, el que se interpone contra actuaciones materiales constitutivas de hecho, es decir, no amparadas por la ley, actuaciones que careciendo de la necesaria cobertura jurídica lesionan derechos o intereses legítimos de los ciudadanos. En los dos primeros recursos que he apuntado, la pretensión que se ejercita es, en lo esencial, una pretensión que pretende por parte del ciudadano anular la actuación administrativa y, en los dos últimos, la pretensión que se ejercita es de condenar a la propia administración.

Profesora Fernández, creo que en la nueva ley, en la ley que aparecerá, hay algunas modificaciones relevantes en el materia de casación, ¿no es así? Sí, bueno, entre otras muchas, además de relevantes, son ciertamente debatidas en toda esta materia, porque desde la última reforma se plantea la propia doctrina sobre la necesidad de la casación en relación con la apelación. Pero, en fin, se fijan en esta reforma las resoluciones susceptibles de acceso a la casación. Así, por ejemplo, el artículo 83.2a del proyecto admite la casación en cuestiones de personal al servicio de las administraciones públicas, por ejemplo, cuando afecten también al nacimiento de la relación de servicio, añadiendo, además, la posibilidad de recurrir las sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia dictadas en grado

de apelación en única instancia referidas a cuestiones de personal cuando la cuestión debatida afecte a todos o a un gran número de funcionarios públicos o de personal al servicio de las administraciones públicas, siempre que tal circunstancia, dice el proyecto, de afectación general fuese notoria o hubiese sido alegada y probada en el curso del proceso, o posea claramente un contenido de generalidad no puesto en duda por ninguna de las partes.

Pero el problema, sin embargo, va a estar en que toda cuestión de personal, en principio y por encima del interés individual, afecta a un gran número de funcionarios. Pensemos, por ejemplo, en las formas de acceso, en los traslados, en las retribuciones, en las obligaciones, en las sanciones. Puede afectar, sin duda, a un solo sujeto, pero puede afectar a muchos en esa relación funcional.

A partir de ahora, por tanto, puede preverse clarísimamente el problema de que, si es esta la redacción definitiva, todas las cuestiones de personal al servicio de las administraciones públicas, del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales van a tener acceso potencial al Tribunal Supremo, cuando lo ideal hubiera sido, sin duda, que la Audiencia Nacional fuera el órgano competente para unificar todo el derecho de los funcionarios públicos al servicio del Estado, y luego, de otro lado, las salas de lo contencioso administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia hubieran sido las competentes para unificar el derecho de los funcionarios de cada comunidad autónoma. Porque, si no, el número de pleitos que llega al Supremo es tremendo. De otro lado, en lo que al trámite de admisión se refiere, el proyecto de ley exige, siempre y en todo caso, antes de resolver sobre la admisión, el traslado a las partes para que, en el plazo de diez días, puedan formular las alegaciones que estimen procedentes.

Además, la sala debe dictar un auto en el que ha de hacer constar la motivación y la unanimidad de todos los magistrados sobre dicha inadmisión. Esto ha sido muy criticado porque implica un sistema de inadmisión incluso más riguroso que el actual procedente de la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal. En todo caso, sin duda, habrá que esperar a la publicación de la ley para ver cómo, tras la tramitación parlamentaria, estas y otras reformas de interés han quedado enmendadas de manera definitiva.

Lo que sí me gustaría apuntar en relación con los alumnos de Derecho Administrativo 1, básicamente, es que a lo largo del curso probablemente se produzca la publicación de esta reforma. Entonces, yo llevaría a que el departamento comunicara por escrito a estos, a través de sus centros asociados, por supuesto, la incidencia que la misma va a tener en sus respectivos programas a los efectos de la segunda prueba presencial, esto en lo que a los aspectos académicos se refiere. Yo precisamente lo que le quería preguntar, profesora Fernández, es en estos momentos cómo se encuentra la ley y en qué tramitación está.

El momento es que ya se ha aprobado esta fase de enmiendas por parte del Congreso, una vez que ha sido recibida del Senado, y estamos a la espera de que se apruebe definitivamente. En cualquier momento a lo largo de este curso puede ser. Sí, muy probablemente a lo largo de este curso la tenemos servida para la asignatura.

Tendremos entonces, todos los ciudadanos, una nueva ley que reforma la justicia contencioso administrativa. Muchísimas gracias por estas notas que nos ha dado de los problemas tan grandes que realmente tiene esta jurisdicción y las posibles soluciones. Gracias por haber estado con nosotros en la Revista de Derecho.

Buenas noches. Antes de pasar a nuestro siguiente invitado quiero anunciarles el programa especial que les ofreceremos el viernes día 13. Este año vamos a celebrar un importante aniversario.

Nuestra Constitución cumplirá 20 años el 6 de diciembre. Con este motivo el próximo viernes reuniremos aquí en la Revista de Derecho a destacados constitucionalistas para analizar cómo se ha desarrollado e implantado la Constitución a lo largo de estos años. Y cuál será su futuro.

No debemos olvidar que la Constitución de 1978 es la más duradera de toda nuestra historia constitucional. Será como siempre a partir de las 8 y media de la tarde en Radio 3, frecuencia modulada de Radio Nacional de España. No lo olviden, tenemos una cita el viernes 13 a partir de las 8 y media en Radio 3 FM de Radio Nacional de España para celebrar y hablar del vigésimo aniversario de la Constitución.

Y ahora vamos a tratar un tema de derecho penal, el robo. Veremos cómo define el código el robo con fuerza en las cosas, el robo con violencia e intimidación a las personas y el uso indebido de vehículos de motor. El profesor titular de Derecho Penal, don Alfonso Serrano Gómez va a explicar en los siguientes minutos las características generales de estos tipos de delitos.

Buenas noches y bienvenido.