

DR 29 227

Vamos a ocuparnos del proyecto de Ley de Presupuestos que, como todos los años, acaba de ser presentado en tiempo. La Constitución ordena que se haga con tres meses de antelación respecto de su entrada en vigor en el Congreso de los Diputados. Como todos los años también, la Ley de Presupuestos para 1988 contiene numerosísimos preceptos que afectan a la materia financiera y, en particular, a la tributaria.

Hay que decir aquí que recordar, en primer lugar, el artículo 134.7 de la Constitución, según el cual las leyes de presupuestos no pueden crear tributos, sino únicamente modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea. La Ley de Presupuestos hace uso con frecuencia, incluso quizá abuso en ocasiones, de esta posibilidad y se contienen, como digo, en el proyecto actual, numerosas modificaciones de preceptos vigentes relativos a los tributos y relativos también a la ley general presupuestaria que resulta afectada en algunos aspectos importantes. Vamos a ir comentando algunos de estos preceptos y, para ello, cedo en primer lugar la palabra a mi compañero, el profesor Martínez Lafuente.

Muchas gracias. Podríamos dar una pincelada o apunte de las principales normas afectadas. Por lo que se refiere a la ley general presupuestaria, se introduce en este proyecto de ley un precepto por el que se amplía el concepto de sociedad estatal llegando a las del segundo grado o participación indirecta del Estado u organismos autónomos.

Esto es importante, pero posiblemente hubiera sido necesario un mayor debate doctrinal acerca de lo que significa la hacienda pública a efectos de la ley general presupuestaria. ¿Por qué ese tipo de entidades, sociedades estatales que operan en el mercado y que se nutren fundamentalmente de precios, puede ser discutible hasta qué punto una indirecta participación del Estado u organismos autónomos convierte a esta sociedad tan alejada ya del concepto de hacienda pública en algo integrante de esta denominación? Sin embargo, tenemos que hacer aquí un especial encapié en las normas tributarias. Y antes de examinar en concreto lo que se va a exponer en el proyecto de ley, digamos que de nuevo la ley general tributaria es objeto de una importante reforma.

Importante reforma que, de alguna forma, nos deja con cierta besazón, puesto que en el año 85, como todos bien saben, se acometió ya una reforma importante. Pues bien, en la hora presente, las infracciones y sanciones tributarias son objeto de nueva redacción. Los deberes de información tributaria que se entroncan con el artículo 111 de la ley general son objeto de un nuevo reforzamiento.

El interés de demora se conecta con el procedimiento de recaudación y se exige desde el momento de la expedición de la providencia de apremio. Estas son, quizá, las novedades más importantes unidas a una norma, y ya podemos avanzar, que parece rodeada de polémica, que se refiere a la necesaria identificación fiscal de las cuentas corrientes del contribuyente. Hasta el punto de que, se dice en el proyecto de ley, una norma reglamentaria, que aparecerá en el

año 88, nos dirá la forma en que tiene que llevarse a cabo esta identificación.

Y si esto no se produjere, quedará bloqueada la cuenta, tanto para ingresar como para extraer fondos. La ley fiscal puede, evidentemente, tomar todo tipo de prevenciones para salvaguardar el haber de la hacienda pública, pero interferirse en un negocio de derecho mercantil puramente privado parece, quizá, notoriamente excesivo. Y a partir de ahora, vamos a ocuparnos con cierto detalle de las normas, podemos decir, de la parte especial, de aquellas que aparecen referidas a cada tributo en concreto, y sobre las mismas se pronunciará el profesor Palao, de inmediato.

Antes de entrar en ellas, vamos efectivamente a resaltar las más importantes. Quisiera completar la exposición que ha hecho el profesor Martín de la Fuente, señalando que algún otro aspecto general, de la parte general de derecho tributario que ha sido modificado, ha sido, por ejemplo, el orden de los embargos. La ley general tributaria remitía con anterioridad a la ley de enjuiciamiento civil para determinar el orden en que había que proceder al embargo de los bienes del deudor de la hacienda pública.

Esta remisión ha dejado de producirse y se ordena, en primer lugar, que se proceda contra el dinero efectivo del deudor, tanto en efectivo como en cuenta corriente, orden que antes no era posible, ya que los depósitos en cuenta corriente se hallaban situados, en cuanto a créditos del deudor, en una posición posterior. Hay que señalar, o me gustaría señalar, como complemento también de lo que ha dicho el profesor Martínez de la Fuente, que este reforzamiento que le ha señalado en cuanto a los deberes de información, aparte de consistir en una ampliación de tales deberes, se manifiesta en el establecimiento de unas sanciones reforzadas también por el incumplimiento de estos deberes, sanciones que en algunos aspectos tienen la apariencia de una multa coercitiva, es decir, que cuando el obligado a suministrar la información no lo hace, se le somete a multas sucesivas hasta que cumple con este deber. También quisiera señalar, aunque esto es algo que se produce de manera habitual en la ley de presupuestos de todos los años, que se ha modificado el interés legal del dinero, se fija en el 9% para 1988, y que el interés tributario de demora se establece en el 11,5%, 11,5% que, quizá sea curioso señalar, que rebasa el incremento del 25% sobre el interés legal previsto en la ley general tributaria, ya que con dicho incremento aumentaría hasta nada más que el 11,25%.

Quizá también tiene interés señalar en este orden de cosas generales, y pasamos ya inmediatamente a la parte especial, el que se establece en la disposición adicional novena lo que se ha llamado el impuesto religioso, es decir, la posibilidad de que los contribuyentes decidan destinar, en su declaración del impuesto sobre la renta, una determinada fracción de la cuota a la iglesia católica, o bien a otras finalidades de índole social para quienes no profesen esta religión. Y vamos entonces a pasar a estos aspectos especiales más destacados, Antonio. Pues sí, en las diversas y variadas normas que se refieren a los tributos en particular, queríamos destacar como novedad algo que en la actualidad tiene una gran resonancia social.

Me estoy refiriendo a cómo contempla la ley de presupuestos para el 88 la problemática

referente a los valores mobiliarios. En primer lugar, y es importante destacarlo, desaparece para el año 88 la deducción en cuota que en el impuesto sobre la renta de las personas físicas existe para la suscripción de valores de renta variable, es decir, dicho de otra forma, para la suscripción de acciones. Recuerden que en el año anterior desapareció la deducción fiscal para la suscripción de valores de renta fija, obligaciones, y en el presupuesto para el año próximo va a desaparecer lo concerniente a las acciones.

Queda, por tanto, la inversión bursátil sin protección fiscal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. La ley de presupuestos para el año 88 prevé una segunda consecuencia, como la persona que adquirió en años anteriores valores mobiliarios con el incentivo fiscal se comprometía a mantener la inversión en un plazo determinado, la ley de presupuestos le autoriza a la desinversión sin perder el incentivo fiscal que tuvo, por ejemplo, el 87, el 86 o el año 85. Esta primera medida parece, sin duda, la más importante de las deducciones que contempla la imposición sobre la renta de las personas físicas por vía negativa, porque ya no se incluye, porque se rompe así una tradición muy antigua de que estaba protegida las cantidades que el contribuyente dedicaba a la adquisición de valores mobiliarios.

Pero es que, además, se aprovecha el proyecto de ley para regular de forma más adecuada las plusvalías que se originan con motivo de la transmisión de acciones que no cotizan en Bolsa. Sobre esta materia ya se pronunció la importante reforma que la imposición sobre la renta de las personas físicas se produce con motivo de la ley de diciembre del año 85. Lo que ocurre es que, quizá por una redacción un poco precipitada, las plusvalías, los incrementos de patrimonio que se producían en el transmitente cuando enajenaba un valor que no cotiza en Bolsa, podían ser, en algunos casos, excesivos.

Si muchos recuerdan los ejemplos que aparecieron en la prensa diaria, incluso, cuando la declaración de renta de mayo del corriente año, verían que la plusvalía era desproporcionada. Desproporcionada porque el valor de enajenación era siempre el mayor del teórico según balance o el de capitalización de los beneficios al 8% de los tres últimos años. Ahora se corrige y se dice que el valor de enajenación será exclusivamente el valor de venta.

Y cuando la administración tributaria dude racionalmente de que el precio de venta responda a la realidad, se podrá acudir o al valor teórico o a la capitalización de los beneficios. Pero no como antes ocurría, que siempre prevalecía la cifra superior. También la imposición indirecta ha sido retocada en materia de transmisión de valores mobiliarios.

Hasta la fecha, y por razones quizá, quizá, y sólo históricas, la transmisión de valores mobiliarios soportaba una carga diferencial según que fuera autorizada la transmisión por notario o por agente mediador. Corredor de comercio o agente de cambio y bolsa. La doctrina criticó cómo la utilización de una forma jurídica conducía a una carga fiscal diferencial.

Pues bien, ya aparece en la ley de presupuestos para el 88 el peso de esta opinión doctrinal tan consolidada que nos lleva a saludar de forma realmente importante la reforma para el 88 ya que la transmisión de acciones sea por agente, sea por notario, va a soportar la misma carga

tributaria. establecimiento permanente a un tipo proporcional del 35%, que es precisamente el mismo tipo al que se someten los establecimientos permanentes pertenecientes a personas o entidades jurídicas, de manera que desaparece la discriminación que existía en este aspecto, ya que antes estos rendimientos de personas físicas estaban sometidos a la escala normal del impuesto. En el aspecto también de la imposición directa, pues es bien sabido que se introduce para 1988 una nueva tarifa del impuesto con unas características distintas de las que venía teniendo hasta ahora.

Se simplifica reduciendo el número de tramos de 32 hasta 15, ampliando también su extensión, desaparece el límite específico a la progresividad en el impuesto sobre la renta, si bien subsiste el conjunto con el impuesto sobre el patrimonio. Y en materia de deducciones en la cuota del impuesto, la tendencia general es a la reducción de estas deducciones. Quizá interese de manera especial, por ejemplo, señalar que en los seguros de vida la deducción pasa del 15 al 10%, se introduce, sin embargo, una nueva del 15% para las dotaciones a los planes de pensiones, por qué esta discriminación entre los planes de pensiones y el seguro de vida.

Y el tratamiento de la deducción por vivienda cambia también en las normas vigentes hasta ahora. Dicho tratamiento variaba el tipo de la deducción según se tratase de construcción de viviendas nuevas o de adquisición o rehabilitación de viviendas no de nueva construcción, mientras que en la actualidad el criterio es si se trata o no de vivienda habitual. Es interesante, quizá, señalar también que se ordena, no simplemente se faculta al Ministerio de Hacienda para publicar un censo de declarantes.

Un censo de declarantes que no coincide realmente con la relación de contribuyentes prevista en el artículo 113 de la ley general tributaria, ya que no se van a publicar las bases y las cuotas, sino únicamente la identidad de quienes han presentado declaración. No sé si quieres tú señalar algún otro aspecto dentro de la imposición directa. Ya con el tiempo que se nos agota, quería decir algo sobre la deducción importante que previó la ley de planes y fondos de pensiones de junio del 87 y que, por primera vez, aparece en la ley de presupuestos para el año 88, ya que se esclarece algo que es singularmente importante.

Esta deducción va a ser quizá la única que se mantiene para adquisición de activos financieros, dando a esta expresión un amplio sentido. El adquirente de un plan individual de pensiones va a tener el máximo incentivo fiscal, que no es sólo el de la ley de presupuestos, sino que mantiene una importante reducción en la base de hasta 500.000 pesetas, según la ley sustantiva, la ley de 8 de junio, y el exceso es el que puede tener la deducción en cuota al 15%. Pero, tal y como se redactó la ley de 8 de junio del 87, esta reducción en la base parece que está excluida para aquellos contribuyentes que tengan solamente rendimientos del capital mobiliario o inmobiliario.

Bien, pues en estos casos, el que adquiere un plan individual y es exclusivamente titular de ese tipo de rentas, goza de una deducción del 15%, pero hasta el máximo legal, hasta las 750.000 pesetas. Y esto, evidentemente, es una importante matización que hace la ley de presupuestos

para el año próximo. Y me queda solamente decir algo, y es que en la corrección de valores mobiliarios y en las plusvalías que se generen, todos los valores se van a referir al año 78 y a precios de mercado para ese año.

De forma que el valor inicial ya podrá siempre referirse a ese año, a 31 de diciembre, con referencia al valor de mercado en ese momento. Con lo cual, evidentemente, es otra forma de atenuar la tributación de los incrementos de patrimonio. Finalmente, dos aspectos nada más para terminar dentro de la imposición directa.

El primero se refiere al impuesto sobre sociedades, donde también las deducciones por inversiones sufren una reducción en su tipo que pasa del 15% al 10%. Y una exclusión importante que es la relativa a los bienes adquiridos en arrendamiento financiero, que ya dejan de ser deducibles. Y, por último, en los impuestos locales se produce una actualización por una parte de los valores de la contribución urbana.

Esto quizá interese a un buen número de contribuyentes mediante la aplicación del coeficiente del 1,3%. Y se eleva también de manera lineal las licencias fiscales y el impuesto sobre circulación en un 3%. Las libertades públicas de los funcionarios supone un principio de discriminación con respecto al resto de los ciudadanos.

Sobre las libertades públicas, civiles y militares, y también una referencia comparativa de nuestro modelo de libertades con respecto a otros países europeos, va a ser el eje central en torno a este tema del que hablaremos dentro de un momento con José Ramón Parada. José Ramón Parada es catedrático de Derecho Administrativo y está con nosotros hoy para hablarnos de las libertades públicas de los funcionarios. Profesor Parada, buenas noches.

Buenas noches. Sobre este tema de las libertades públicas de los funcionarios, nos llama la atención por qué unas libertades para los funcionarios. Precisamente, ¿es que no todos los ciudadanos tienen las mismas libertades? Bueno, pues realmente el hecho de hablar de libertades públicas de los funcionarios ya supone un principio de discriminación.

Es decir, que los funcionarios evidentemente no tienen el mismo reconocimiento total y completo de las libertades en la forma que cumplen o que la constitución y las leyes fundamentales dan a los demás ciudadanos. Claro que la situación no es la misma en todos los países, incluso democráticos. Hay variaciones importantes y ha sufrido una evidente evolución.

Bueno, en líneas generales podríamos decir que los funcionarios españoles hay algunos que están, por así decirlo, muy limitados o castrados políticamente en sus libertades, que son los militares. Mientras que el modelo que se ha adoptado para los funcionarios civiles es bastante generoso en relación con otros países democráticos. Así, por ejemplo, en líneas generales podríamos decir que los militares no tienen derecho a reunirse, a hacer manifestaciones políticas, a participar en reuniones o manifestaciones políticas.

No tienen derecho a afiliarse a partidos políticos, no tienen derecho a afiliarse a sindicatos, no

pueden concurrir a las elecciones, ni pueden tampoco expresar públicamente sus opiniones políticas en favor de un partido o de otro. Lo único que tienen derecho es sencillamente a votar en las elecciones. O sea, que ahí ya vemos cómo existe realmente para los funcionarios una discriminación, aunque en este caso, en nuestro país, esa discriminación se ciñe en base a un decreto ley del año 1937 fundamentalmente a los funcionarios militares.

Y después tampoco es igual, en fin, como decíamos, en todos los países, sino que hay países, hay modelos más abiertos y modelos más cerrados. El modelo quizá más cerrado es el de los funcionarios ingleses. En el civil service inglés, ahí las cosas son muy rígidas.

Es decir, que como están obsesionados los ingleses con que los funcionarios sean neutrales en la lucha política, porque además tienen importantes poderes en la administración que no ocupan el nivel político, el nivel de los políticos no ocupa los importantes segmentos de poder que en las administraciones corresponden a los funcionarios, entonces lo que se trata es de neutralizar políticamente a los funcionarios, que no se inclinen por un partido ni por otro, y que los partidos, cuando llegan al poder, se encuentren con un instrumento absolutamente neutral, que lo mismo sirva a los liberales que a los conservadores que a los socialistas. Es decir, tienen un instrumento muy neutral. Entonces, por eso no se les permite ningún devaneo político.

Está usted hablando, profesor, de discriminación. Entonces, ¿podemos entender que los funcionarios son ciudadanos de segunda clase, de segunda categoría? Bueno, digo, en algunos países lo son. En términos de libertades públicas lo son.

Lo son, como decía hace un momento, en Inglaterra. Lo son también los militares en España, evidentemente, porque tienen las libertades políticas, porque así lo dice la Constitución, además, bastante limitadas. Pero, en general, los funcionarios civiles españoles, se puede decir que tienen un nivel de libertades prácticamente análogo con los demás ciudadanos, prácticamente análogo.

Los funcionarios civiles son los funcionarios civiles. Pero, en fin, volviendo otra vez a los distintos modelos, le voy a leer un párrafo de un libro que se da a los funcionarios ingleses que edita la Tesorería en Inglaterra, donde se percibe claramente ese sentido de la neutralidad del funcionario, de conseguir la neutralidad del funcionario, que es la razón legitimadora de la merma o el cercenamiento de sus libertades públicas. Dice así el manual del funcionario que edita la Tesorería.

Vosotros no podéis ser miembros del Parlamento y, al mismo tiempo, permanecer como servidores desinteresados e imparciales de ese Parlamento. Está refiriendo a si pueden ser diputados los funcionarios. El miembro del Parlamento debe tener la libertad de decir lo que piensa del Gobierno y de criticar sus acciones, cuando y como él quiera.

El funcionario no puede tener esa libertad. Según los mismos principios, un funcionario no debe jugar abiertamente un papel en las luchas políticas, incluso si no tiene intención de presentarse como candidato en las elecciones. Esto no significa que no debáis tener opiniones

políticas, que no debáis votar en las elecciones, sino simplemente que debéis de absteneros de hacer cualquier cosa que pudiera hacer dudar a la opinión pública de vuestra imparcialidad en el ejercicio de vuestras funciones.

Poco importa, naturalmente, el partido político al que pertenezcáis. El partido que tiene hoy la mayoría puede pasar a la oposición el año siguiente, la semana próxima, y si vuestra fidelidad al Gobierno no es ahora puesta en duda, podrá serlo entonces. O sea que aquí vemos una doctrina limitadora en un país eminentemente democrático como es Inglaterra de los derechos políticos de los ciudadanos.

El derecho a manifestarse políticamente en favor de un partido, el derecho a libertad de expresión, o el derecho a presentarse a diputado para el Parlamento Inglés. Está hablando de Inglaterra. ¿Nos puede ampliar un poco más estas comparaciones con otros países? Bueno, frente a eso hay otros modelos más liberales, por así decirlo.

Por ejemplo, es el modelo francés o el modelo italiano, donde hay una mayor fluidez entre la burocracia y el nivel político, donde los partidos se nutren fundamentalmente además de funcionarios. Para eso, claro está, es necesario permitir que los funcionarios no pierdan la carrera cuando se afilia a un partido o cuando se presentan unas elecciones. Entonces allí no sólo no está prohibido, sino que está, por así decirlo, facilitado.

El funcionario que quiere presentarse a una elección le dan un permiso. Si gana un acta de diputado, pues tiene entonces el pase a una situación privilegiada que puede mantener su puesto de funcionario mientras que está ejerciendo sus deberes como parlamentario, como representante del pueblo. O sea que esto sería, por así decirlo, el modelo contrario.

Entonces, trayendo a España estos dos modelos, resultaría que el modelo inglés es el que se ha aplicado a los militares, que no se pueden descuidar, es decir, que no pueden presentarse a unas elecciones porque automáticamente perderían la carrera. O no pueden afiliarse a un partido político ni a un sindicato. El modelo rígido inglés a los sajón se ha aplicado a los funcionarios militares, mientras que el modelo más liberal, francés y suitaliano, se ha aplicado a los funcionarios civiles españoles.

Esto sería, en líneas generales, la resultante de esta problemática general, sin perjuicio de entrar después en detalles, de cada una de las libertades. Por ejemplo, profesor, vamos a hablar de algunos derechos y algunas libertades. Por ejemplo, el derecho de reunión, de manifestación política, derechos a cargos públicos, libertad de expresión.

¿Algunos de estos derechos y libertades se encuentran limitados para los funcionarios? Pues vamos a ver. Por ejemplo, el derecho de reunión y de manifestación. Pues no se encuentra limitado para los funcionarios civiles en absoluto.

O sea, los funcionarios civiles pueden manifestarse, reunirse. Incluso la legislación sobre órganos de representación de los funcionarios les permite y les da facilidades para que se

reúnan en los propios lugares de trabajo. Es decir, que ahí no hay ninguna limitación.

No digamos en la calle. Ellos tienen el derecho a reunirse y manifestarse en los términos establecidos en la Constitución para todos los demás ciudadanos. O sea, los funcionarios civiles no tienen en ese sentido ninguna limitación.

Sin embargo, esta limitación cae sobre los militares de una manera radical. Si los funcionarios militares pretendieran manifestarse o reunirse, entonces incurrirían en responsabilidades disciplinarias o responsabilidades penales y lo tienen rigurosamente prohibido. Esa sería una primera explicación sobre la libertad de reunión y manifestación y diferencia.

Una segunda es en cuanto al derecho de presentarse a cargos políticos, presentarse a las elecciones, pues pasa exactamente igual. Los funcionarios militares en España no pueden presentarse en base al real decreto ley de 10.977 de 8 de febrero. ¿Qué pasa si se presenta un militar a una lista? Pues pierde automáticamente la carrera.

Es decir, no se le permite pasar a una situación de excedencia, no se le da un permiso para que pueda probar suerte. A mí me parece este un decreto realmente rígido. Hace unos años, cuando se publicó este decreto y hice un artículo en el país criticándolo, me parecía que era excesivo, que los militares no tienen por qué sufrir esta discriminación, que hay que darles facilidades para que también puedan ejercitar los derechos políticos, puesto que estamos en una democracia y esa es una limitación demasiado grave.

Es decir, que tengan que perder la carrera para ser diputados o concejales en su pueblo, etc. Yo creo que ya en los tiempos que corren estas miedos a los militares ocupando cargos políticos, siempre que se hagan por los procedimientos regulares, deben de desaparecer. Yo creo que esta es una discriminación hoy día que sería constitucionalmente discutible.

Habría que postular, y yo lo postulo así, que este decreto, que es anterior a la Constitución, debía ser revisado con criterios más democráticos. Pero en fin, en contraposición a estos rigores con los militares, los funcionarios civiles se pueden presentar a las elecciones, como es habido, además las cortes están llenas de funcionarios civiles, incluso pasan a, si ganan las elecciones, se les reserva su puesto, pasan a una situación donde incluso pueden mejorar sus trienios, su situación personal y profesional en la función pública, la mejoran por esa dedicación a la política. O sea, que no sólo no están perjudicados, sino que está primada la opción.

Entonces, aquí existe una disparidad de trato realmente grave, que yo creo que debe ser corregida en función del principio de igualdad que la Constitución obliga, y en función de que las libertades democráticas, pues hay que adoptar siempre criterios muy restrictivos para sus limitaciones. Tienen que ser causas muy justificadas. Yo creo que hoy día esa prevención contra las funciones militares no está justificada.