

JOSÉ JUAN FERREIRO LAPATZA

INSTITUCIONES DE
DERECHO FINANCIERO
Y TRIBUTARIO

PRIMERA PARTE
(DERECHO FINANCIERO)

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2009

NOTA DEL AUTOR

Este pequeño libro contiene sólo el prólogo y la primera parte (referida al Derecho Financiero en general) de una obra que se completará con una segunda parte dedicada al Derecho Tributario y, en concreto, a la teoría general del Tributo.

Publico ahora este libro, sin esperar a la conclusión de toda la obra, por un doble motivo y con una doble intención.

En primer lugar, para que pueda servir a los alumnos de los cursos 2009-10, 2010-11 —los dos últimos cursos en los que daré clase como Catedrático de Universidad (pública, por supuesto) en activo— para estudiar y aprender la disciplina que yo imparto. Y para que puedan decirme, si deciden estudiar con este libro, si les ha sido útil para ello.

En segundo lugar, porque desearía recibir las críticas de mis colegas para saber si he de mantener el rumbo o he de variarlo cuando prosiga con la escritura de mis «Instituciones».

En este segundo sentido me he procurado ya y he de agradecer la colaboración prestada por E. Ferreiro Serret, Profesora en formación en el Departamento de la U.B. en el que yo también estoy, administrativamente, integrado. Así como la de los profesores del Área de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Vigo, dirigida por la Profesora Pita Grandal, que han dedicado largas horas de Seminario a la crítica del original. Sesiones de Seminario en las que actuaron como ponentes los profesores L. Muleiro, M.C. Barreiro (de la Universidad de Vigo) y S. Rodríguez (de la Universidad de Santiago). Todos ellos han puesto de relieve no pocas contradicciones, solapamientos, vacíos y ambigüedades: errores, en fin, que he tratado de corregir.

A todos ellos agradezco muy sinceramente sus críticas, más allá de errores puntuales, su trabajo y su colaboración.

Sant Carles de la Ràpita
20 de diciembre de 2009

PRÓLOGO

El libro que ahora presento —«INSTITUCIONES» de Derecho Financiero— encierra una última reflexión sobre la organización jurídica de la Hacienda Pública en España; centrada, claro está, en las instituciones, partes o piezas fundamentales de tal mecanismo u organización: el Tributo, la Deuda pública y el Presupuesto.

Una reflexión que trata, lógicamente, tanto de describir y hacer comprensible el objeto de estudio, como de proponer líneas de actuación o soluciones concretas para, posiblemente, su mejora.

Como también parece lógico, este libro no es completamente «nuevo», pues en él se recogen muchas de las consideraciones hechas por mí en anteriores escritos. Pero tampoco es un resumen, ni, mucho menos, una simple puesta al día de tales escritos.

Con él trato de observar y opinar desde la posición, obviamente nueva, que me da la experiencia. No sólo sobre las piezas fundamentales a las que antes he aludido, sino también sobre las otras piezas de dicha organización —como pueden ser la propia Administración, los ingresos patrimoniales o el control del gasto— cuyo estudio no puede hurtarse en una visión de conjunto de nuestra Hacienda pública.

Pues en mi análisis he seguido dos pautas metodológicas que considero insoslayables. No apartar la mirada de aquellos puntos problemáticos que completan el conjunto; ni, por supuesto, seguir el camino fácil y no el difícil. Afrontando los problemas que se presentan en cada caso, sin rodearlos, eludirlos o despacharlos con una frase que nada diga.

Éste ha sido mi intento en este libro. Son los lectores los que tienen que decir si lo he logrado.

Si he logrado explicar de forma clara y sencilla la organización de nuestra Hacienda pública. Y si he logrado exponer de forma comprensible lo que yo pienso sobre ella.

Pues como muchas veces he dicho en clase a mis alumnos, cuando alguien no puede explicar un tema con claridad seguramente ni se sabe el tema ni comprende aquello que trata de explicar.

He de añadir, en fin, que si bien este libro toma como base y punto de referencia fundamental el ordenamiento jurídico de nuestra Hacienda pública, el estudio que en él se hace trata de atarse lo menos posible al Derecho positivo en vigor en un momento dado. Trata, por el contrario, de fijarse y centrarse en el núcleo o estructura básica de las instituciones que se han utilizado y se utilizan como piezas o mecanismos fundamentales de la organización de nuestra Hacienda. Un núcleo y estructura básica que permanecen y se mantienen por largos períodos de tiempo; a pesar de las múltiples y muchas veces caprichosas modificaciones que, en la regulación detallada, concreta y completa de cada institución, se producen en cada ordenamiento.

He pretendido así un análisis en cierto modo atemporal de las instituciones que se utilizan no sólo en nuestro ordenamiento sino también en la generalidad de los ordenamientos jurídicos de nuestro tiempo.

Un tiempo marcado por la globalización que afecta también a las instituciones jurídicas que se utilizan como instrumentos o mecanismos de organización social, con la misma forma, contenido y fines, en esencia, en los más diversos países.

Mi estudio intenta así —lo repito e insisto en ello— una cierta atemporalidad y una cierta deslocalización y, en este sentido, no refleja con todo detalle y completud —y el lector debe estar advertido de ello— el Derecho en vigor en nuestro país y en un momento dado.

Pretendo que su lectura sea útil a quien lo lea cualquiera que sea el motivo, el fin, el momento o el lugar en que lo lea. Pues, como dije en la primera edición, en 1974, de mi «Curso» —del que este libro hereda muchas cosas— nada puede ser más deseable que ser útil a alguien a quien no se conoce ahora y al que no se conocerá jamás.

Barcelona, 3 de enero de 2008

CAPÍTULO I

EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA HACIENDA PÚBLICA. EL DERECHO FINANCIERO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: HACIENDA PÚBLICA Y ACTIVIDAD FINANCIERA. – II. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA HACIENDA PÚBLICA: EL DERECHO FINANCIERO COMO DERECHO DEL DINERO PÚBLICO. – III. EL DERECHO FINANCIERO COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA. 1. Ciencia del Derecho y técnica jurídica. 2. Derecho financiero y política fiscal. 3. Derecho financiero y disciplinas complementarias: formación e información. 4. Derecho financiero y Derecho tributario. 5. Derecho financiero y Ordenamiento jurídico. 6. El Derecho financiero como disciplina jurídica.

I. INTRODUCCIÓN: HACIENDA PÚBLICA Y ACTIVIDAD FINANCIERA

El Ordenamiento jurídico atribuye al Estado, como persona jurídico-pública, un conjunto de derechos y obligaciones que, en cuanto se refieren a dinero o tienen un contenido dinerario, integran y configuran la Hacienda pública.

La expresión Hacienda pública no debe referirse, de este modo, al conjunto de bienes, derechos y obligaciones del Estado. Ni siquiera al conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico. Se ha de referir sólo —si se quiere utilizar en un sentido técnico-jurídico preciso— a derechos y obligaciones expresados en dinero y referidos a una cantidad de dinero.

Con unos sencillos ejemplos comenzaremos a aclarar el sentido de estas afirmaciones. El Estado, de acuerdo con las normas internas e internacionales en vigor, tiene derecho a regular los vuelos por su espacio aéreo. Pero este derecho —con un contenido económico indudable— carece, en principio, de significado para su Hacienda pública. El Estado tiene derecho a usar el edificio-sede (de su propiedad) del Ministerio de Educación. Pero este derecho de uso —con indudable contenido económico— carece de significado para la configuración de su Hacienda pública.

Cuando hablamos de Hacienda pública no nos referimos pues a lo mismo que cuando nos referimos, en un lenguaje usual más tradicional que actual, a la hacienda de un particular refiriéndonos a sus «bienes y riquezas».

Cuando se habla de Hacienda pública podemos referirnos a tres aspectos de una misma realidad, o a tres sentidos de la expresión con que esta realidad se designa.

Podemos referirnos, en primer lugar, al órgano o conjunto de órganos del Estado que realizan los ingresos y gastos públicos (Hacienda pública en sentido subjetivo estático). Así, podemos decir: «He de ir a la Delegación de Hacienda a presentar mi declaración».

O, en segundo lugar y como ya hemos dicho, al conjunto de derechos y obligaciones de contenido dinerario del Estado (Hacienda pública en sentido objetivo estático). Así, decimos: «Hacienda prevé recaudar tal cantidad por IRPF».

O, en tercer lugar, al ejercicio o realización de tales derechos y obligaciones. A la actividad que deriva de unos y otras. Hablamos entonces de actividad financiera (Hacienda pública en sentido objetivo dinámico). Así, podemos decir: «Hacienda me ha requerido para el pago del IVA» En este sentido podemos decir que cuando el Estado y los demás entes públicos obtienen y utilizan medios dinerarios para realizar las tareas que la colectividad les encomienda están desarrollando una actividad que tradicionalmente se conoce con el nombre de actividad financiera.

Tal actividad se caracteriza por el sujeto que la realiza (el Estado y demás entes públicos); por el objeto sobre el que recae (los in-

gresos y gastos públicos o, si se quiere, los medios dinerarios en que éstos se materializan); y por su carácter instrumental. Pues la actividad financiera no constituye un fin en sí misma. Es una actividad medial o instrumental. Sirve para que todas las demás actividades del Estado se puedan desarrollar.

II. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA HACIENDA PÚBLICA: EL DERECHO FINANCIERO COMO DERECHO DEL DINERO PÚBLICO

En sentido objetivo, en cuanto esta palabra designa un objeto, un sector, aspecto o parte de la realidad, el Derecho puede ser definido como el conjunto de normas jurídicas que regulan la vida social de una comunidad. Tal conjunto de normas puede ser identificado como el ordenamiento jurídico de esa comunidad. Entendiendo por norma jurídica una regla de conducta que la comunidad política hace suya y a la que, en consecuencia, presta su propia fuerza coactiva.

Una comunidad hace suya como norma jurídica una determinada regla de conducta, cuando ésta se exterioriza a través de una de las fuentes que la propia comunidad política reconoce como cauces o modos de producción del Derecho: ley, reglamento, costumbre, etc.

La comunidad política define así lo que es y lo que no es Derecho, delimitando un ordenamiento jurídico con el que trata de garantizar, en todo caso, un determinado tipo de organización social. Con el que trata de garantizar, en una sociedad democrática, un orden esencial de convivencia compatible con la libertad individual.

Este sencillo esquema conceptual debe complementarse con una cierta idea de lo que puede entenderse por comunidad política. Por comunidad política podemos entender, teniendo como fondo la imagen de los Estados actuales, aquel tipo de organización social que es aceptada o acatada, en general, por la población de un determinado territorio; organización que se reconoce a sí misma como tal y que no reconoce otra superior. También debe entenderse como comunidad política la comunidad internacional de la que los Estados forman par-

te como miembros y las organizaciones supraestatales en las que varios Estados pueden estar integrados.

Pues bien, el Derecho financiero —entendida esta expresión también ahora en sentido objetivo— está integrado y constituido por aquellas normas que, dentro de un Ordenamiento, regulan la Hacienda pública. El Derecho financiero es, en este sentido, el ordenamiento jurídico de la Hacienda pública, de su organización, de su situación jurídica como titular de derechos y obligaciones, de sus acciones y relaciones jurídicas. De su actividad, es decir, de la actividad financiera.

El Derecho financiero regula, pues, las acciones y relaciones de la Hacienda pública; regula la actividad financiera como una actividad diferenciada de las otras acciones, relaciones y actividades (p. ej. familiares o comerciales) que regula todo el ordenamiento.

Y tal actividad se diferencia de otras actividades también jurídicamente reguladas, como ya hemos indicado, por el sujeto que la realiza (el Estado) por el objeto (los ingresos y gastos públicos) y por su carácter instrumental. Y ya dentro de las actividades del Estado se caracteriza y diferencia del resto por estas dos últimas notas: su objeto (el dinero público) y su carácter instrumental.

Conviene pues que nos refiramos ahora, especialmente, a estas dos características para delimitar más precisamente el concepto de Derecho financiero, las normas que lo integran y las acciones y relaciones sociales que estas normas disciplinan.

Comencemos, así, por el carácter instrumental de la actividad financiera con la obvia afirmación de que ingresos y gastos públicos no constituyen un fin en sí mismos. Son un instrumento, un medio para lograr otros fines. La actividad financiera aparece, así, sin más, como una actividad instrumental, como una condición para la realización del resto de las actividades del Estado y como un medio para que éste consiga sus fines.

La instrumentalidad es, pues, una de las notas características, diferenciadoras de la actividad financiera frente a las demás actividades del Estado. Es una característica de toda la actividad financiera precisamente en cuanto que toda la actividad financiera va referida a

la realización de ingresos en dinero que posibilitan, gastándolo o dejándolo en las cajas del Estado (para evitar, en este último caso, por ejemplo, el aumento de bienes de pago en manos del público) el logro de las finalidades que éste se ha propuesto.

La referencia de toda la actividad financiera al dinero sirve para delimitar sus contornos poniendo de manifiesto su carácter instrumental, ya que el dinero no es útil en sí mismo, no es un bien de consumo ni de producción, no satisface directamente una necesidad, sino que es un bien de cambio, un medio, un instrumento para lograr otros bienes.

El Estado, en efecto, necesita emplear, para el cumplimiento de sus funciones una variada gama de medios personales y materiales. Las carreteras satisfacen la necesidad de un transporte rápido. Los edificios universitarios sirven para que en ellos se desarrolle la enseñanza. El trabajo de los funcionarios posibilita, en fin, el desarrollo de las tareas estatales. Todos estos medios materiales y personales sirven directamente a la realización de las funciones del Estado. Cubriendo las necesidades públicas que él está llamado a satisfacer.

Para adquirir estos medios el Estado necesita, normalmente, dinero. La actividad financiera del Estado está dirigida, precisamente, a obtener el dinero necesario, a administrarlo y distribuirlo. Pero, haciéndose con una suma de dinero el Estado no satisface ninguna necesidad pública; el dinero, en sí mismo, no es apto para la satisfacción ni de ésta ni de otras necesidades. Es sólo un medio, un instrumento para que el Estado alcance sus fines. La actividad financiera se distingue así del resto de las actividades estatales, repetimos, por su carácter instrumental. Porque no se dirige inmediatamente a la satisfacción de una necesidad pública, sino sólo a lograr los medios dinerarios que posibiliten, a través del resto de las actividades del Estado, tales satisfacciones.

Y, así, en efecto, en la actualidad podemos decir que todas las normas de Derecho financiero, todas las actuaciones que regula, están pensadas y dirigidas, a la obtención de sumas de dinero y a su empleo en la satisfacción de necesidades públicas.

El carácter instrumental de la actividad financiera ligado a la instrumentalidad de los medios dinerarios que obtiene y utiliza, está en

la base de su diferenciación como ámbito de la realidad que exige una normativa jurídica sustancialmente diversa a la de otros ámbitos de esa realidad social.

Pues los ingresos de la Hacienda pública son, en el estado actual de su evolución, sumas de dinero; y en dinero se expresan sus gastos. Los planes económicos de la Hacienda, los presupuestos, aparecen asimismo expresados en dinero.

El dinero en que se materializan ingresos y gastos públicos es, desde que entra en el patrimonio del Estado hasta que deja de integrarse en él, dinero público, dinero que detentan los entes públicos en cuanto tales entes públicos; dinero regulado por normas de Derecho público. Por ello, concluimos, creemos que podemos delimitar el Derecho financiero, en el sentido objetivo en que estamos ahora utilizando esta expresión, como aquella parte del ordenamiento, como aquellas normas que, dentro de él, regulan la obtención, la administración y el gasto del dinero público. Y si se quiere y en forma abreviada, podemos definir el Derecho financiero como el Derecho del dinero público. Del dinero que pertenece a los entes públicos y, por tanto, a toda la comunidad.

Y esta definición, añadimos, puede referirse tanto al Derecho financiero, en sentido objetivo, como ordenamiento de la Hacienda pública, como al Derecho financiero como rama o parte de la Ciencia del Derecho. Así, al Derecho financiero como disciplina científica pasamos a referirnos a continuación.

III. EL DERECHO FINANCIERO COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA

1. Ciencia del Derecho y técnica jurídica

Como disciplina científica, el Derecho financiero puede ser entendido como aquella rama del Derecho, de la Ciencia del Derecho, que estudia el ordenamiento jurídico de la Hacienda pública; que estudia aquellas normas que, dentro del ordenamiento jurídico regulan tanto la organización de la Hacienda pública y su situación jurídica

como titular de derechos y obligaciones, como la actividad de la Hacienda pública, es decir, la actividad financiera.

Pero la Ciencia del Derecho no estudia sólo el ordenamiento jurídico positivo, ni siquiera como conjunto ordenado o sistema, para tratar de entenderlo o explicar como «es». Estudia también como «debe ser» de acuerdo con los conocimientos acumulados durante siglos por los juristas conforme a un sistema conceptual propio, a una terminología propia y a un método de estudio y análisis propio y particular.

La Ciencia del Derecho, crea, construye y elabora, sobre la base de la realidad social ya jurídicamente organizada que contempla, esquemas ideales de conducta social, es decir, conceptos jurídicos e instituciones jurídicas que después utiliza el técnico en Derecho para redactar normas jurídicas como instrumento básico de ordenación social. Los conceptos básicos más elementales (obligación, posesión, filiación, etc.) reflejan y hacen referencia a relaciones sociales aisladas o simples. Las instituciones (familia, empresa, propiedad, tributo, etc.) hacen referencia a un entramado de relaciones sociales más simples que adquieren un significado unitario por su fin.

Estos esquemas ideales de conducta pueden ser utilizados después para fabricar las normas jurídicas que se integran en un determinado ordenamiento. Y tales normas estarán bien construidas cuando cumplan los requisitos mínimos e indispensables para la utilización de cualquier instrumento técnico o herramienta. A saber: que la forma y la materia de que están contruidos sean aptos para el uso o utilidad para el que se han construido y que su utilización sea posible allí donde hayan de emplearse.

Pues bien, en cuanto a la forma, puede aceptarse la simple y sencilla idea de que una norma está correctamente formulada cuando, con una construcción gramaticalmente adecuada, utiliza los términos y conceptos de forma coherente con todo el ordenamiento y transmite con claridad al ciudadano al que va dirigido el mandato que el legislador quiere incorporar al orden jurídico.

En cuanto al contenido, la norma, utilizando correctamente los términos y conceptos jurídicos técnicamente adecuados, ha de deli-

mitar del modo más preciso que sea posible la acción o comportamiento social que se prohíbe, se permite o se ordena. En este punto debe subrayarse que el Derecho es una técnica de organización social que se basa en la delimitación, en la descripción, en la tipificación de acciones sociales, de acciones dirigidas a los demás; o en la más precisa terminología de WEBER, de acciones «donde el sentido querido por un sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros», de «una acción con sentido propio dirigida a la acción de otros». Entendiéndose por relación social una acción o «conducta plural —de varios— que, por el sentido que encierra, se presenta como recíprocamente referida, orientándose por esa reciprocidad». Sólo una delimitación precisa de tales acciones y relaciones, es decir, de la realidad social a la que se refiere puede incorporar esta realidad a la norma otorgándole un contenido «real» o material, en el sentido en que IHERING emplea esta última expresión.

Forma y contenido, en fin, han de ser adecuados al fin propuesto; y la norma, el instrumento técnico-jurídico al que nos referimos, ha de poder ser utilizado en el espacio o ámbito jurídico dibujado o delimitado por la Constitución: no puede ser contraria a ella ni puede, tampoco, desconocerla. Ha de conocerla, obedecerla y ser utilizada y aplicada en la dirección marcada por ella.

Cumpliendo estos cuatro requisitos hemos de decir, por último, que las normas jurídicas optimizan su función cuando se insertan en un conjunto estable, «abarcable» en su posibilidad de ser conocido por los ciudadanos a los que va dirigido, y eficaz en su aplicación.

Éstos son los requisitos técnicos que, a nuestro juicio, deben reunirse, ya en su elaboración los «esquemas ideales de conducta social» que el jurista puede ofrecer a la organización política a la que sirve, para que ésta decida cuál ha de alcanzar el rango de Derecho positivo, reflejándose y recogiendo en una norma que sirva a la función de «orden social» que el Derecho debe cumplir. La cuestión de la «naturaleza jurídica», prólogo obligado del análisis jurídico de cualquier regla o institución, se centra en determinar si el legislador ha escogido una pieza del entramado jurídico ya utilizada antes o ha decidido incorporar una nueva pieza, fabricada por los juristas, e incorporarla ahora al ordenamiento.

En todo caso, tal pieza o «esquema normativo» ha de incorporarse al ordenamiento cumpliendo las enseñanzas y exigencias de la técnica jurídica. Una técnica, como veremos enseguida, que condiciona también con sus enseñanzas y exigencias las posibilidades del legislador de integrar sus decisiones en una organización de la que él también forma parte y a la que él también debe de servir.

Y en este punto debemos subrayar, quizás, que el Derecho financiero positivo se mueve, con más frecuencia de la que sería de desear a impulsos de recomendaciones técnicas no jurídicas, económicas y contables fundamentalmente, olvidando las enseñanzas que la Ciencia del Derecho aporta en cuanto a las exigencias técnicas que toda norma jurídica debe cumplir.

Tal defecto de técnica jurídica aparece con especial intensidad, en nuestra opinión largamente compartida, en el ámbito de los tributos y la política fiscal. Por ello parece oportuno hacer las consideraciones que siguen a continuación.

2. Derecho financiero y política fiscal

Y, así, debemos —ya ahora— llamar la atención y subrayar una, más que notable sorprendente, diferencia en el tratamiento y análisis de la Hacienda pública en las obras más usuales de Economía y Derecho que se ocupan de esta materia.

En efecto, mientras la literatura económica sobre la Hacienda Pública abunda en consideraciones «normativas» o, en lo que se refiere a los tributos, en consideraciones sobre el «deber ser» de una política fiscal óptima, las obras del Derecho tributario consideran que deben ceñir sus análisis al ordenamiento positivo y, aun aconsejando mejoras técnicas puntuales o incluso cambios sustanciales en él, ni éstos ni aquéllas se insertan prácticamente nunca, al menos de forma expresa, en argumentaciones de política fiscal estricta o esencialmente «jurídicas», entendiendo por tales aquellas medidas de política fiscal que pretenden mejorar la organización social básica —la organización general o básica de la Hacienda pública en este caso— que los economistas, normalmente, toman como un dato.

La política fiscal, en el sentido de consideración «normativa» del sistema tributario, analizado tanto en su conjunto como en sus piezas fundamentales, se ha entendido así, generalmente, por no decir siempre, y exclusivamente, como una parte de la Política Económica, siendo ésta una parte, a su vez, de la Ciencia económica y, por tanto, patrimonio exclusivo y excluyente de los economistas.

Desde esta perspectiva —errónea, en nuestra opinión— los juristas deben reducir su papel a reflejar las medidas de política fiscal propuestas por los economistas en normas jurídicas claras y coherentes con el resto del ordenamiento, aplicando en esta labor las reglas y enseñanzas que la Ciencia del Derecho y la técnica jurídica les han proporcionado.

No sería éste un papel desdeñable, desde luego, si efectivamente se reservasen a los juristas tales tareas en la elaboración de las leyes fiscales.

Pero inmediatamente hemos de afirmar que la intensidad de la intervención del jurista tanto en la propuesta como en la adopción efectiva de medidas fiscales debe ser, necesariamente, de mayor o menor grado según el tipo de medida fiscal que se proponga y aplique.

Ello no es propio sólo de las medidas de política fiscal sino de todas las actuaciones de política económica o de política en general.

Así, la intensificación de la vigilancia policial puede no requerir la intervención del jurista o puede requerirla con intensidad cuando exige modificaciones en el ordenamiento.

El paso, siguiendo ahora un ejemplo de política económica pura, de un mercado de arrendamientos «bloqueados», como el que hubo en España durante largos años, a un mercado liberalizado exigió naturalmente un replanteamiento general de las normas sobre arrendamientos urbanos que fue una obra fundamental de los juristas.

Y ya en el terreno puramente fiscal es posible y explicable que en la configuración de un impuesto nuevo sobre la renta, el papel del jurista deba reducirse, como antes se dijo, a la redacción de unas normas claras con arreglo a la técnica jurídica; aunque, como diremos después, el Derecho hace ver que muchas de las propuestas econó-

micas sobre el impuesto deban desecharse, por exigencias jurídicas insoslayables, en la decisión política —empleando ahora esta palabra en su sentido más amplio— que al final haya de tomarse. La reducción de tramos, p. ej., que ahora todos alaban fue pedida insistentemente por algunos en aras de una normativa más clara y sencilla del tributo.

Pero lo que queremos subrayar ahora es que la política fiscal exige también decisiones cuyo aspecto más puramente económico no es significativo (aunque sí pueden ser significativas sus consecuencias económicas) y que estas medidas pueden ser tan importantes para la optimización del sistema tributario como las medidas más estrictamente económicas sobre, p. ej., la necesidad de favorecer fiscalmente el ahorro o la inversión.

Nos referimos a lo que —paradójicamente— los economistas que analizan la política fiscal suelen tomar como un dato: el Ordenamiento jurídico general o, lo que es lo mismo, la organización jurídica de la comunidad.

O, ya en un terreno más puramente fiscal, la organización general de la Administración tributaria; de sus funciones; y de sus relaciones con los administrados.

Así, una medida de política fiscal como puede ser la introducción de técnicas convencionales de arreglo de conflictos no es considerada en general por los economistas pero ha sido trascendental en no pocos países de nuestro entorno en los últimos años de cara a la reducción de la conflictividad, la disminución de la presión fiscal indirecta y la minoración de la economía sumergida.

Así, la generalización de las estimaciones objetivas ofrece aspectos relevantes para Economía y Derecho pero exige, desde luego, un cambio en los procedimientos y organización de la Administración tributaria que exige —fundamentalmente— un estudio jurídico que pueda servir de base sólida para tales cambios.

Así, la organización administrativa de gestión y de investigación tributarias es un tema esencialmente jurídico igualmente básico para la eficacia del sistema.